

LES PRINCIPES DU DROIT INTERNATIONAL

TELS QU'ILS SE DÉGAGENT DE
LA JURISPRUDENCE
DE LA COUR PERMANENTE
DE
JUSTICE INTERNATIONALE

« *Ubi cumque potest esse litigium,
ibi debet esse iudicium.* »

DANTE ALIGHIERI.
« *De Monarchia.* » Liber primus, X.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Pierre DEREVITZKY

Président : M. DE LA PRADELLE, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. BASDEVANT, CASSIN.	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	---------------------------	----------------------

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1932

*Thèse Paris
1932.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES PRINCIPES
DU
DROIT INTERNATIONAL

TELS QU'ILS SE DÉGAGENT DE
LA JURISPRUDENCE
DE LA COUR PERMANENTE
DE
JUSTICE INTERNATIONALE

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LES PRINCIPES DU DROIT INTERNATIONAL

TELS QU'ILS SE DÉGAGENT DE
LA JURISPRUDENCE
DE LA COUR PERMANENTE
DE
JUSTICE INTERNATIONALE

*« Ubi cumque potest esse litigium,
ibi debet esse iudicium. »*

DANTE ALIGHIERI.
« De Monarchia. » Liber primus, X.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Pierre DEREVITZKY

Président : M. DE LA PRADELLE, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. BASDEVANT, CASSIN.	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	---------------------------	----------------------

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1932

*29606.

A MES PARENTS



INTRODUCTION

Circonstances ayant favorisé la création de la Cour et déterminé son succès.

Inauguration de la Cour. — Dès la première année d'existence de la S.D.N., il fut procédé à la création de la C.P.J.I., visée à l'art. 14 du Pacte et constituant l'une des tâches les plus essentielles et les plus nobles que la Société se proposait d'accomplir. La préparation du Statut de la Cour fut confiée par le Conseil, lors de sa session de février 1920, à un Comité de 10 juristes¹, qui s'est réuni à cette fin à La Haye du 16 juin au 24 juillet 1920. Un avant-projet du Statut, élaboré par le comité, fut soumis d'abord au Conseil (session de Bruxelles) et, ensuite, après amendements, apportés par celui-ci, à la 1^{re} Assemblée de la S.D.N., qui s'est réunie le 15 novembre 1920. Finalement, le Statut dans sa rédaction définitive fut approuvé à l'unanimité par la Résolution de cette Assemblée, en date du 13 décembre 1920, et soumis sous forme de Protocole, à la signature des membres de la S.D.N., et Etats mentionnés à l'annexe au Pacte. La Résolution du 13 décembre exigeant la ratification du Statut par la majorité des membres de la Société pour qu'il soit mis en vigueur et que la Cour soit appelée à siéger dans les différends entre les membres de la Société et les Etats ayant ratifié, ce n'est que lorsque le Secrétaire général de la Société avisa la 2^{me} Assemblée, le 8 septembre 1921, que la 28^e ratification était parvenue, que la Cour put être considérée comme constituée officiellement². En effet, la Société comptant à l'époque 48 membres, le nombre de ratifications dépassa la moitié.

Conformément au Statut adopté, le Conseil et l'Assemblée de la Société procédèrent au cours de leurs séances des 14 et 16 septembre 1921, à l'élection des juges, et la Cour fut solennellement inaugurée, à La Haye

1. Composition du Comité des juristes : Président, M. le baron Descamps (Belgique), vice-président, M. Loder (Hollande), membres : MM. Adatci (Japon), Altamira (Espagne), Bevilacqua (Brésil), remplacé par Fernandès ; Hagerup (Norvège), de Lapradelle (France), Lord Phillimore (Grande-Bretagne), Ricci-Busatti (Italie), Elihu Root (E.U.), Greffier : M. Hammarskjöld.

2. 2^e Ass. S.D.N. (Actes), p. 161.

le 15 février 1922³. Le mandat des juges, élus pour neuf ans (art. 13 Statut) ne commençant que le 1^{er} janvier 1922, (art. 1 Règlement), c'est le 31 décembre 1930 qu'il expira. Le cycle des travaux de la Cour qui s'est achevé à cette date, et pendant lequel elle a rendu 16 arrêts et 18 avis ainsi que plusieurs ordonnances d'un haut intérêt juridique, est un cycle d'une activité extrêmement féconde, riche en enseignements, vu la gravité des problèmes posés et résolus et la valeur des solutions données, qui a fondé une jurisprudence de nature à forcer le respect et l'admiration des plus tièdes et des plus sceptiques à l'idée de justice internationale, et dont l'efficacité en ce qui concerne le règlement des conflits internationaux gagna la confiance universelle et la plus parfaite reconnaissance de la doctrine.

Succès de la Cour. — L'éminent greffier de la Cour, M. Hammar-skjöld signale l'accueil favorable fait par les Etats à la Cour qui lui témoignèrent leur confiance en lui soumettant leurs différends. Il remarque que la Cour est devenue une source de jurisprudence des plus riches, et « un rouage si important dans le mécanisme de l'organisation internationale qu'il lui est impossible d'en faire abstraction lorsque l'on étudie un côté quelconque de cette organisation⁴ ». Un témoignage de l'accueil chaleureux fait en Amérique (E.U.) à la Cour est apporté par l'auteur américain le plus considérable au point de vue de ses écrits sur la jurisprudence de la Cour, M. Hudson. Les quelques réserves faites par lui au début, relatives à la préférence persistante que les Etats donneront dans certains cas aux tribunaux à composition restreinte, avec des juges choisis *ad hoc* pour certaines catégories de litiges, firent place, dès la première année de l'activité de la Cour, à une confiance plus absolue dans l'utilité et le rôle prépondérant que celle-ci sera appelée à jouer dans la vie internationale moderne. M. Hudson cite les opinions enthousiastes des représentants du Gouvernement des E.U. et des jurisconsultes américains saluant en la Cour, à la création de laquelle l'Amérique a si activement collaboré, la réalisation des hauts idéals des E.U.⁵. En 1924, c'est-à-dire deux ans à peine après le commencement du fonctionnement de la Cour, cet auteur se départit

3. Les juges suivants furent élus : Président, Loder (Hollande), Vice-Président, Weiss, (France), Juges titulaires : Altamira (Espagne), Anzilotti (Italie), Barbosa (Brésil), de Bustamante (Cuba), Lord Finlay (Grande-Bretagne), Huber (Suisse), Moore (E.U.A.), Nyholm (Danemark), Oda (Japon).

Juges suppléants : Beichmann (Norvège), Negulesco (Roumanie), Wang-Chung-Elui (Chine), Jovanovitch (Yougosl.),

En 1924 ; Huber fut élu président ; en 1928, Anzilotti fut élu président et Huber vice-président ; en 1923, Barbosa fut remplacé par Pessôa, en 1928 Moore fut remplacé par Hugues, en 1929 Fromageot remplaça Weiss, et Sir Cecil Hurst, Lord. Finlay.

4. *R.D.I.L.C.* 1928, p. 665.

5. *A.J.I.L.* 1923, pp. 26, 8.

entièrement de ses réserves et qualifie la Cour de l'institution " bien établie de la vie internationale, que les chancelleries ont constamment en vue et dont le rendement a dépassé tout ce qu'on a pu en attendre ⁶. Le fait même de l'existence de la Cour eut une influence salubre sur le règlement diplomatique des conflits, en incitant les Parties au différend à plus de conciliation et de ménagement réciproques. A titre d'exemple de cette idée, pris dans la jurisprudence de la Cour, peut servir l'affaire du Patriarche œcuménique, entre la Turquie et la Grèce. Ces deux Etats trouvèrent moyen de s'accorder, avant que l'avis de la Cour sollicité par le Conseil sur la question litigieuse, fût donné. Le succès de la Cour se traduit par un grand nombre de traités et conventions, prévoyant la juridiction de la Cour, conclus par les Etats. Leur collection est publiée par les soins du Greffe de la Cour (série D ; et chap. X de la série E. Rapports Annuels).

Raisons du succès de la Cour. — L'explication du succès remporté par la Cour se trouve dans le fait que son instauration répondait à un besoin réel et pressant de la vie internationale ; c'est pourquoi l'idée y relative était viable. La vie internationale des Etats, comme toute vie, ne se passe pas sans embarras ni conflits, dont la majorité se présente sous un aspect juridique. Pour étayer leurs prétentions les Etats allèguent d'habitude un droit. Evidemment, la façon la plus adéquate de régler ce genre de conflits, de les empêcher de s'envenimer, consiste à les trancher sur la base du droit ; mission que le Pacte assigne à la Cour. Par l'exercice de sa fonction juridictionnelle, celle-ci concourt au but général de la S.D.N., la prévention de la guerre. Le rôle de la Cour au sein de la S.D.N. est donc identique au rôle de tout tribunal, son domaine, questions de droit international, est celui de toute Cour de justice qu'on a voulu qu'elle fût ⁷. Cette opinion, émise au sein du Comité des juristes, fût à maintes reprises, répétée par la Cour elle-même. Non seulement les questions soumises à la Cour furent de nature juridique (surtout l'interprétation des traités), mais pour leur règlement, elle refusait de tenir compte des considérations non-juridiques, mais, par exemple, « historiques, ethnographiques ou économiques » autrement qu'à titre subsidiaire ⁸.

D'autres raisons du succès de la Cour sont mises en lumière dans une lettre du Conseil de la S.D.N., qu'il adressa aux Gouvernements des Etats membres de la Société pour leur communiquer l'avant-projet du Statut préparé par les dix juristes de La Haye, en vue de la création de la Cour. Dans cette lettre, dont le texte fut adopté le 5 août 1920 ⁹,

6. A.J.I.L. 1924, pp. 1, 2.

7. P.V. du C.d.J. p. 8, discours de Léon Bourgeois, *Recueil*, p. 293, sur le rôle, caractéristiques et domaine d'activité de la Cour. Loder, *B.I.E.J.L.* 1921-2, pp. 11, 2.

8. B. 8, p. 21.

9. Documents relatifs aux mesures prises par le Conseil de la S.d.N. etc., p. 26.

sur le rapport de M. Léon Bourgeois, le Conseil appelle l'attention des Gouvernements destinataires sur le soin avec lequel l'avant-projet organisant la Cour, qui leur est communiqué, fut « établi après une longue discussion au sein d'une assemblée extrêmement compétente ». Le texte de l'avant-projet fut adopté par les membres du Comité à l'unanimité, après que furent aplanies les difficultés nombreuses qui s'étaient présentées au cours de son élaboration.

Le Comité a triomphé d'une tâche particulièrement ardue et complexe, sur l'accomplissement de laquelle avait échoué la Conférence de la paix de 1907¹⁰. Le Comité des juristes, dans l'élaboration de l'avant-projet avait utilisé les travaux des deux Conférences de La Haye et des nombreux projets relatifs à l'établissement d'une Cour internationale qui lui furent soumis par le Secrétariat général de la S.D.N., projet des 5 puissances neutres, — Suède, Norvège, Danemark, Pays-Bas, Suisse, — des 3 puissances, — Suède, Danemark, Norvège, projet de l'Union juridique internationale, etc., ainsi que le memorandum de la section juridique du Secrétariat de la S.D.N.¹¹. Il a, en outre, mis à profit les recherches des jurisconsultes et des Associations Internationales Scientifiques qui avaient envisagé l'organisation du monde sur des fondements nouveaux de la pénétration dans les rapports internationaux d'idées du droit et de la justice¹².

La lettre du Conseil se termine par ces mots : « Le Conseil considérerait comme un malheur international d'une extrême gravité qu'il se manifestât quant aux mérites de ce projet, des divergences d'opinions irréconciliables. Ce serait pour la Société l'aveu public qu'elle est incapable d'exécuter une des tâches les plus importantes qui lui aient été confiées. L'échec serait sensible et probablement irréparable, car, s'il est établi que l'on ne peut arriver à un accord, alors que les circonstances paraissent aussi favorables, il est difficile de voir comment et quand cette entreprise pourra être menée à bonne fin ».

En effet, le moment pour la création de la Cour, fut des plus favorables. La réaction, au lendemain des années 1914-18, contre les horreurs et calamités de la guerre fut intense. L'instauration d'une Cour Internationale se présentait aux esprits généreux et avertis comme un moyen radical pour éliminer à tout jamais le spectre sanglant des conflits armés. Les gouvernements se rendaient compte de l'impossibilité d'avoir désormais recours à la violence pour le règlement de

10. La question particulièrement épineuse concernait le mode de désignation des juges. La détermination de ce mode rencontrait un obstacle dans le principe de l'égalité des Etats, tenant à avoir au sein de la Cour leurs nationaux. Cette difficulté fut tournée grâce au système Root-Phillimore qui faisait intervenir pour cette désignation simultanément l'Assemblée, où sont représentés tous les Etats et le Conseil, où sont représentées les grandes puissances. V : *P.V.C.d.J.* pp. 144, 166, 705.

11. Documents présentés au Comité des Juristes, par le Secrétariat de la S.D.N.

12. *P.V. C.d.J. Rapp. de M. de Lapradelle*, p. 697.

leurs différends. La guerre comme instrument de la politique internationale, immoral à tous points de vue, comportait trop d'aléas et coûtait trop cher¹³. L'instabilité politique et économique consécutive à la guerre, dans l'intérieur des Etats, apportait un argument de plus pour maintenir les gouvernements dans leurs dispositions pacifiques. Le mouvement pour la paix, inauguré grâce à l'initiative russe par la réunion de la conférence de La Haye de 1899 pour le règlement pacifique des différends internationaux, reçut après la guerre, l'adhésion à des dates rapprochées de défenseurs aussi éminents que le Président Wilson et le pape Benoît XV. Ce dernier prêchait encore en août 1917, la réduction simultanée et réciproque des armements, demandant qu'à la force matérielle des armes fût substituée la force spirituelle du droit. Ce mouvement fut continué après la guerre par le Pacte de la S.D.N., le protocole de Genève et les accords de Locarno, et eut son aboutissement dans la conclusion du Pacte de Paris, dit Birand-Kellog, qui est à considérer comme le plus considérable effort pour la paix et la plus parfaite expression du sentiment général des peuples¹⁴.

En outre, le *développement et la diffusion des idées de droit*, favorisés par la vigoureuse poussée des tendances démocratiques, furent propices à l'éclosion des idées de paix. La guerre ayant amené des contacts fréquents et durables entre les peuples fit naître, et s'affirmer — fait d'aspect paradoxal — le sentiment de solidarité internationale. Ce phénomène, un des plus remarquables des temps modernes, est dû à la reconnaissance de l'interdépendance des Etats au point de vue de leurs intérêts intellectuels, économiques et politiques, appelant la nécessité de coopérer ensemble dans la poursuite des objectifs communs. La solidarité internationale — ce qui est la conséquence de l'idée précédente — détermine la limitation de la souveraineté des Etats du fait de l'existence de la communauté internationale. La souveraineté comprise comme indépendance extérieure, emportant pour l'Etat une liberté d'action illimitée dans le domaine des relations internationales, ne se laissant guider que par des intérêts égoïstes, subit après la guerre, un déclin évident. Les rapports entre les peuples devinrent d'autant plus étroits que les moyens de communication matériels, rapprochant les distances, prirent un essor plus considérable. L'instauration de la Cour permanente est une manifestation éclatante de la solidarité internationale, impliquant la limitation des pouvoirs arbitraires de l'Etat par le droit. Un vif intérêt de l'opinion publique

13. Politis : *Just. Int.* p. 17. Données publiées par la trésorerie américaine sur le coût des guerres des E.U. entre 1789-1920.

14. L'art. 1 du Pacte de Paris condamne le recours à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

L'art. 2 prescrit que le règlement de tout différend ou conflit, de quelque nature ou origine qu'il puisse être, ne devra jamais être poursuivi que par des moyens pacifiques.

se déclara pour les questions internationales, dont un indice significatif consiste dans la multiplication des publications relatives à ces questions. Au premier rang de ces publications se placent, bien entendu, celles de la S.D.N., et de la C.P.J.I. L'activité de la Cour ne manque pas de passionner l'opinion publique en exerçant sur elle une influence salutaire. Le problème de la transformation des rapports entre les peuples par la pénétration dans ces rapports des idées de justice et de droit est à l'ordre du jour des discours et écrits des hommes publics. Le Pacte de la S.D.N., reflète également cette préoccupation. Ceci prouve la persistance dans l'âme humaine d'une façon constante et vivace du sentiment de justice. Il tend à introduire dans les relations internationales la probité qui est à la base des rapports individuels dans l'intérieur d'un Etat où elle est due à l'existence d'une organisation de justice, extérieure et supérieure à l'individu, chargée de faire respecter le droit. Cette organisation judiciaire amène chez les individus la croyance en leurs droits, et avec elle, l'ordre et le sentiment de la sécurité. Une organisation judiciaire internationale, comme celle de la C.P.J.I., ne tardera pas de produire dans le domaine des relations internationales, les mêmes effets utiles constatés à l'intérieur d'un Etat, en transplantant dans ce domaine la probité, l'ordre et la sécurité. La C.J. y contribuera en révélant, précisant, codifiant le droit international. Elle stimulera l'accomplissement chez les hommes d'une évolution psychologique, leur permettant de s'intéresser davantage aux choses touchant les pays étrangers, bref, en amenant chez eux l'éclosion de ce qui est couramment appelé l'esprit international.

Une autre raison notable ayant rendu le terrain propice à la création de la Cour, est le développement du droit international. L'empire de ce droit fut singulièrement élargi grâce aux traités de paix, de sorte qu'il pénétra dans des régions abandonnées autrefois à la compétence exclusive des Etats particuliers. Un exemple frappant de cette idée est donné par la conclusion de traités des minorités. La notion de souveraineté étatique perdit de son caractère intangible. D'autre part, la composition même de la communauté internationale commença à se modifier. A côté de l'Etat, seul sujet du droit des gens, doté d'une personnalité internationale, l'individu reçut une certaine reconnaissance du droit international.

Le droit des minorités est une innovation des plus importantes sous ce rapport. Il s'était développé par des traités du même nom, conclus avec des Etats surgis ou ayant reçu des agrandissements territoriaux après la guerre. Ces traités donnent à des groupements d'individus, juridiquement définis, certains droits qu'ils peuvent faire valoir internationalement, indépendamment et même contre l'Etat dont ils ressortissent. Le droit international nouveau, que constituent ces

traités, placé au-dessus du droit interne des Etats particuliers intéressés, nécessite, pour son interprétation et application un organe supérieur et indépendant, tel que la C.P.J.I. Mais l'action de la Cour ne s'exerce pas seulement en faveur de ces collectivités d'individus internationalisées qui trouvent auprès d'elle une protection efficace. La Cour est, en outre, la meilleure gardienne du dogme de l'égalité juridique des Etats, remis en honneur par les démocraties modernes. Car c'est devant le droit que l'égalité des Etats est le plus universellement reconnue. Grâce à la Cour ce dogme sert à protéger les faibles contre les forts. Dans le dernier, 16^e arrêt rendu par la Cour (l'affaire de la compétence territoriale de la Commission internationale de l'Oder. A. 23), pendant la période du temps qui nous intéresse, Sir Cecil Hurst, en envisageant l'avenir du droit, se fit l'interprète de cet optimisme que lui inspira la confiance des Etats en litige, dans l'impartialité et la sagesse juridique de la Cour. Cette confiance, il la découvrait dans la répartition des Parties en l'espèce, où les six gouvernements (anglais, allemand, français, danois, suédois et tchécoslovaque) faisaient cause commune contre le Gouvernement polonais. Dans son discours devant la Cour, Sir Cecil Hurst constata avec satisfaction qu'il était d'heureux augure pour l'avenir du monde que des litiges entre des récents adversaires de la Grande Guerre vinssent maintenant devant la Cour pour un règlement pacifique. Mais ce qui était surtout heureux, remarqua-t-il, c'est que dans ladite affaire la répartition des Parties n'était pas la même que celle des belligérants durant la guerre. Ainsi, d'un côté de la barre on trouve ceux qui luttaient l'un contre l'autre lors de la guerre et de l'autre on trouve comme adversaire un Etat qui était autrefois allié de plusieurs Gouvernements, parties au procès, qui avaient participé à la guerre. Il est particulièrement d'heureux augure, ajouta-t-il, que dans le procès, du côté des six Gouvernements se trouve une puissance — l'Allemagne, — qui fut le principal ennemi des alliés pendant les hostilités.

Cette association des Parties révèle un état d'esprit nouveau dans le domaine des relations internationales. Elle est le meilleur témoignage de confiance qu'on ait pu apporter à la Cour, car elle y unit dans le commun désir de recherche de sa justice, et oublieux de leurs récentes divisions, des ennemis d'hier. Cette association, toute pacifique, est effectivement de meilleur augure.

Rôle assigné à la C. P par les traités et directions dans lesquelles s'est orientée sa jurisprudence. — Comme on le verra par la suite, le principal rôle assigné à la Cour dans le système du Pacte est judiciaire. Ceci résulte de l'économie même de celui-ci, qui institue à côté de la Cour, le recours au Conseil de la S.D.N., et maintient l'arbitrage (art. 12, 13,

14, 15.) Les opinions émises au Comité des juristes et le rapport au Conseil de M. Lapradelle témoignent que la tâche de la Cour, dans l'intention du comité, devait consister surtout à régler les conflits juridiques. L'art. 36, al. 1. du Statut dit en termes exprès que la compétence de la Cour s'étendra « à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur ». Cela ne veut pas dire nécessairement que des conflits graves ne pourront pas venir devant la Cour. Non seulement les différends graves résultant de l'interprétation ou de l'application des traités peuvent lui être déférés, mais encore les Parties, selon le même alinéa, pourront lui soumettre « toutes affaires » indépendamment de leur nature. C'est ce qui a eu lieu d'ailleurs en pratique.

Toutefois, l'étude des avis et arrêts de la Cour, rendus durant la période de neuf ans (1922-1931), terme du mandat des premiers juges, démontre que la jurisprudence de la Cour s'est orientée presque exclusivement dans la direction du règlement des différends surgis à propos de situations créées par les traités de paix ou leurs compléments. On se convainc, en considérant les domaines de la vie internationale régis par ces traités, que c'est bien les nécessités de cette vie telles qu'elles furent exposées plus haut, d'ordre politique, social, juridique, psychologique et économique, qui amenèrent la création de la Cour. Le rôle assigné par les traités de paix à la C. P., comme à un organe ajusteur des différends soulevés par leur interprétation ou application, est prépondérant. La compréhension même de ces traités conclus en vue de la liquidation du lourd héritage de la guerre, serait incomplète si l'on faisait abstraction de ce rôle.

D'après les matières appartenant aux diverses branches du droit international, que concernent les affaires traitées par la Cour, on peut classer ses décisions en plusieurs groupes.

Le premier comprendra les avis, 1, 2, 3, 13, 18, concernant l'interprétation des stipulations de la partie XIII du Traité de Versailles, relatives à l'Organisation Internationale du Travail. Les dispositions sur les graves questions sociales et économiques, traitées avec une réelle élévation d'esprit dans cette partie, furent inspirées par le sentiment que la paix entre nations, établie par les traités, dépend étroitement de la paix sociale, et par celui de l'interdépendance des Etats, qui fait que pour amener la paix sociale et la prospérité économique dans l'un d'eux, la collaboration de tous est nécessaire.

Les mêmes considérations de solidarité internationale et les nécessités du commerce inspirèrent les dispositions de la partie XII du Traité de Versailles (Régime des ports, voies d'eau et voies ferrées) qui furent interprétées dans l'avis 14, les arrêts 1 et 16 de la Cour. Le traité de Versailles, préoccupé de donner satisfaction et de concilier

plusieurs intérêts en présence, a créé une situation *sui generis*, dont la mise au point n'a pu se faire sans frictions : celle de la ville libre de Dantzig. Les avis 11, 15 et 18 contribuèrent à apaiser les conflits surgés à la suite de l'obscurité ou des lacunes des textes qui régissent le Statut de cette ville.

La rédaction des traités témoigne d'une certaine hâte. Souvent, ils s'en remettent pour des questions aussi délicates que le tracé ou la fixation définitive des frontières à l'accord ultérieur des parties intéressées. Les conflits surgis à cause de l'impossibilité d'arriver à un tel accord sont particulièrement aigus. Les cas traités dans les avis 8, 9, 12 donnés par la Cour, offrent des exemples de pareils conflits.

Si l'on exclut les avis 4 et 5, qui furent donnés à propos de contestations relatives, respectivement, l'une à la compétence du Conseil à l'égard du domaine réservé d'un Etat (art. 15, al. 8 du Pacte), l'autre à la compétence de la S.D.N., à l'égard d'Etats non membres de la S.D.N., ainsi que les arrêts 3 et 4 rendus en procédure sommaire à propos d'une contestation relative à l'interprétation du traité de Neuilly, tous les autres avis (6, 7, 10, 16, 17), et les arrêts de 1 à 15 inclus ont trait plus ou moins à la protection judiciaire de l'individu par l'Etat dont il ressortit. Parmi ce dernier groupe d'avis et arrêts, les avis, 6, 7, 10, 16, 17 et l'arrêt 12 sont des exemples de la protection des minorités, avec intervention en leur faveur d'Etats de leur affinité ethnique.

L'étude de cette riche jurisprudence est du plus haut intérêt, la Cour ayant fait application pour rendre ses décisions d'un grand nombre de principes et de règles. Elle est d'autant plus instructive, qu'émanant du premier organe international vraiment judiciaire, elle permet d'étudier en même temps que les diverses branches du droit international, le fonctionnement même de cet organe, la Cour, qui a rendu ces décisions. La Cour est une première réalisation d'un tribunal international organisé judiciairement. Sa jurisprudence met en lumière les caractéristiques de son organisation, les règles et principes qui régissent sa compétence et sa procédure. Elle nous apprend, de quelle façon par son fonctionnement, la Cour a répondu à la pensée des rédacteurs de son Statut ; dans quel esprit elle a interprété et appliqué ses dispositions ; quelles idées l'ont guidée dans la rédaction, comme on lui avait donné la faculté, de son Règlement. On verra que dans ses décisions, arrêts et avis, la Cour a fait prévaloir et a affirmé son caractère judiciaire.

On se propose dans le présent ouvrage d'étudier les principes adoptés par la Cour, qui éclairent la nature de son organisation, de sa procédure et de sa compétence en tant que d'un tribunal international. Cette étude permettra de dégager parallèlement, les principes régissant les

diverses branches du droit international (la neutralité, le régime des fleuves internationaux, celui des minorités, la succession d'Etats, etc.) soulevés à propos des affaires dont s'est occupée la Cour.

On distingue généralement le « principe » et la « règle ». Tandis que le mot « règle » désigne une idée ayant pris corps dans une disposition déterminée, gouvernant, surtout s'il s'agit d'une règle de droit, une situation donnée ou les actes des personnes, sous le mot « principe » on entend une idée plus vague, plus large, provenant de la généralisation des idées contenues dans des règles, qu'on peut en déduire par la raison, et qui est susceptible, par conséquent, d'interprétations plus libres, que la règle. Si un principe, discerné dans une règle, peut en être déduit, inversement, on peut dire que la règle est presque toujours une application, quelquefois inconsciente, d'un principe. Il en appert que l'étude des uns implique la connaissance des autres.

Plan. — Voici l'ordre dans lequel seront traitées les diverses questions relatives à notre sujet. D'abord, on recherchera dans quelle mesure l'organisation et la procédure de la Cour Permanente renferment en elles les traits inhérents à tout tribunal judiciaire du droit interne, qui a fourni tant d'analogies au droit international. On tracera ensuite, un parallèle entre la nouvelle Cour et les juridictions internationales (tribunaux d'arbitrage), qui l'ont précédée, ce qui permettra de relever les traits arbitraux qui persistent dans la Cour et qui en font par certains côtés, un tribunal d'arbitrage.

On examinera la procédure consultative de la Cour pour établir si ladite procédure ne porte pas atteinte à son caractère judiciaire. A l'aide de ces données, il nous sera possible de déterminer la nature et d'apprécier la valeur et l'autorité de sa sentence et son aptitude à former une jurisprudence.

Dans la partie suivante, nous étudierons la compétence de la Cour tant *ratione materiae* que *personae* y compris (question dont parle le Statut au chapitre de la Compétence), l'étude des sources du droit matériel appliqué par la Cour. L'étude de la compétence *ratione materiae* comprendra celle de la faculté pour les Parties de soumettre leur différend par compromis, celle de la clause facultative visée par l'art. 36, al. 2. du Statut ou, plus largement, la question des conditions du fonctionnement dans le système du Statut de la Cour, de la judicature obligatoire. A ce propos on ne manquera pas d'indiquer la division traditionnelle des conflits en juridiques et politiques qui domine cette matière. L'étude de la compétence *ratione personae* portera sur l'admission de diverses catégories d'Etats à ester devant la Cour, la situation, sous ce rapport, des commissions et organisations internationales et de l'individu.

Il sera soustrait de l'étude des sources du droit matériel qui n'appartient pas, à proprement parler, à celle de la compétence de la Cour, la question de l'interprétation des traités en raison de l'importance et de l'étendue de cette matière. Elle formera la dernière partie de cet ouvrage.

Une partie introductive précisera la place que la Cour Permanente tient parmi les organismes de la S.D.N., à laquelle elle doit son existence et avec laquelle elle a des rapports étroits, sinon de dépendance, au moins, de collaboration.

PREMIERE PARTIE

La place de la Cour dans la S. d. N.

CHAPITRE I

LA PLACE DE LA COUR DANS LE SYSTEME DE REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS INTERNATIONAUX, INSTITUTE PAR LA S.D.N.

L'organisation de la Cour fut conçue par les auteurs du Pacte dans un esprit de relation des plus étroites avec les organismes de Genève. La Cour est un rouage dans le système créé par le Pacte, qui exerce une influence énorme sur la nature de son activité et sur l'autorité de ses décisions. Il n'est donc guère étonnant que la plupart des ouvrages, traitant de la C.P., ne manquent pas de consacrer des développements sur les rapports réciproques de la Cour et des organes de la S.D.N., afin de préciser la nature des liens qui les unissent. Procéder autrement serait isoler la Cour du milieu où elle est née et dans lequel elle est appelée à agir ; c'eût été décrire un membre d'un corps dont, comme tel, on eût fait abstraction.

Les liens de la C.P. et de la S.D.N. sont d'une triple nature : matériels ou de fait, juridiques et idéologiques. La Cour fut créée et sa compétence est régie par les articles du Pacte de la S.D.N. C'est la première phrase de l'art. 14 du Pacte qui vise sa création. Elle dit : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de la C.P.J.I., et de le soumettre aux membres de la S.D.N. » On a exposé dans l'introduction de quelle façon le Conseil s'est acquitté de la mission d'élaboration du Statut, qui lui fut confiée. Avant d'examiner la nature de ce Statut, qui est la Charte constitutionnelle de la Cour, disons que la Cour est visée expressément, en plus de l'art. 14 mentionné, par les art. 12, 13 et 15 du Pacte¹⁵. Dans l'amendement que le Conseil proposa à Bruxelles, à l'art. 33 de l'avant-projet du Comité des juristes, les art. 12, 13, 14 furent considérés comme fondant tous la compétence de la Cour¹⁶. A ces articles il faut ajouter, depuis l'amendement apporté à ces textes par la 2^{me} Assemblée de la S.D.N., l'art. 15. Cet amendement est entré

15. P.V. du C. des J. p. 698.

16. Documents, tableaux synoptiques.

en vigueur le 26 septembre 1924. Il a introduit, à côté du règlement des différends par voie d'arbitrage, dont parlaient les art. 12, 13, 15., le règlement judiciaire. Depuis lors, les articles mentionnés visent tous directement et expressément la Cour, sans que leurs termes puissent sous ce rapport, comme ce fut le cas auparavant, lorsqu'il n'y était question que de l'arbitrage, donner lieu à des doutes.

Ainsi, les quatre articles du Pacte, cités ci-dessus, forment un système de règlement pacifique des différends internationaux. Ce système comporte comme procédés de règlement des différends, la diplomatie, la médiation du Conseil (y compris l'enquête et le rapport), l'arbitrage et la procédure judiciaire. La place même qu'occupe dans le Pacte, parmi tous les articles, l'art. 14, instituant la Cour Permanente, est significative. Elle témoigne de l'intime liaison idéologique, qui existe entre la Cour de La Haye et l'institution de Genève.

D'ailleurs, ce n'est pas seulement les articles du Pacte, inscrit en tête des traités de paix, qui visent la Cour. De nombreux articles des traités de paix (par exemple, les art. 336, 337, 376, 386 ; 415-418 ; 423 du traité de Versailles) contiennent des références expresses à sa juridiction. Souvent, la Cour est désignée dans ces dispositions par des formules descriptives, telle que la « juridiction instituée par la S.D.N., » de l'art. 386 du T.V. Le nombre de ces articles et l'économie des traités qui les contiennent révèlent la place importante que la Cour tient dans le maintien du Statut créé en Europe par les Traités de Paix, et le rôle de premier ordre que ceux-ci lui assignent pour leur interprétation et application.

Il est à retenir que, quels que soient, par ailleurs, l'indépendance de l'organisation juridique et du fonctionnement de la Cour, (dont il est question plus loin), la Cour fut créée par la S.D.N., comme l'indique d'ailleurs le mode de désignation de la Cour dans certains traités mentionné ci-dessus, et y demeure rattachée par des liens organiques.

La nature du Statut de la Cour. — Le Pacte est resté la loi fondamentale, aussi bien avant qu'après la rédaction du Statut de la Cour, de l'organisation de La Haye et de Genève. Le Statut est la Charte constitutionnelle de la Cour. Les divergences sur sa nature remontent aux travaux de la Commission, à laquelle la première Assemblée de la S.D.N. confia l'examen de l'avant-projet des juristes, retouché par le Conseil.

L'objet de ces divergences fut la portée de la phrase de l'art. 14 du Pacte : « Le Conseil est chargé ... de soumettre (le projet du Statut de la C.P.), aux membres de la Société » pour l'adoption. Les partisans de l'interprétation restrictive, dont faisait partie M. Polinis, soutenaient que l'Assemblée ne saurait lier les membres de la S.D.N., par sa seule Résolution en matière d'adoption du Statut ; que c'est aux

membres, individuellement représentés par leurs gouvernements respectifs, que le projet du Statut devrait être soumis. Les partisans de l'opinion contraire s'accordaient à considérer comme suffisant pour la mise en vigueur du Statut entre les membres de la S.D.N., que son projet fût voté par ceux-ci, réunis en Assemblée. Afin de concilier des tendances contraires, on suivit la procédure d'une formule transactionnelle. Le projet fut d'abord adopté par un vote unanime de l'Assemblée, après lequel le Conseil prépara un Protocole de signature du Statut, auquel le Statut fut annexé, et qui fut ouvert à l'adhésion des membres de la S.D.N. et des Etats mentionnés à l'annexe au Pacte le 16 décembre 1920. Le Statut ne rentra en vigueur, conformément à la Résolution de l'Assemblée du 13 décembre 1920, qu'après que les ratifications de la majorité des membres ont été recueillies. La procédure décrite présenta de graves inconvénients et suscita de vives critiques. Une des plus justifiées est faite par M. Rougier¹⁷. Mais la question de la mise en vigueur du Statut présente, en outre, un intérêt principal concernant sa nature. Elle importe notamment pour l'élucidation du point de savoir si le Statut fait partie du droit positif de la S.D.N., s'il est une convention internationale ordinaire, ou bien si sa nature est mixte. Suivant la solution adoptée, il y aura lieu d'en tirer des conséquences quant à sa modification, l'adhésion des Etats non-membres de la S.D.N. etc..

D'après M. Rougier, le Pacte ne distingue que deux catégories d'actes : ceux qui sont de la compétence de la S.D.N., que ses organes, où les gouvernements respectifs sont représentés, peuvent faire en pleine indépendance sans que ces actes aient besoin d'aucune espèce de ratification ultérieure par ces gouvernements, et ceux qui sont laissés à la compétence exclusive des membres de la S.D.N. Ceux-ci sont réglés conformément au droit commun international, c'est-à-dire au moyen des conventions. Il n'existerait aucune autre catégorie intermédiaire d'actes de la Société, qui exigeraient, après leur adoption par le vote de l'Assemblée, une acceptation par les membres individuels de la S.D.N. Le Statut rentrerait dans la première catégorie d'actes. L'Assemblée, ayant une compétence générale pour s'occuper de toutes les affaires qui relèvent de la S.D.N., (art. 3, al. 3 du Pacte), la mise en vigueur du Statut rentrerait dans cette compétence. Il suffirait donc, pour que le Statut eût la perfection juridique à l'égard des membres de la S.D.N., c'est-à-dire qu'il entrât en vigueur, que ces membres, réunis en Assemblée, eussent émis un vote favorable au projet du Statut, qui leur fut soumis, sans aucune autre formalité.

17. *R.G.D.J.P.* 1921, p. 289. A quel moment la majorité nécessaire pour l'entrée en vigueur du Statut doit-elle être calculée le nombre des Membres de la S.D.N. étant flottant.

A cette exigence, prescrite par l'art. 14 du Pacte, la résolution de l'Assemblée du 13 décembre 1920, par laquelle le Statut fut adopté, a, d'après l'auteur cité, donné pleine satisfaction.

Pourtant, la Résolution nommée ne se contente pas d'adopter le Statut, mais pose la condition de sa ratification par la majorité des membres de la Société. Elle en a fait ainsi un acte de nature mixte : à la fois, un acte de l'Assemblée de la S.D.N. et une convention internationale indépendante. Ces caractéristiques lui sont actuellement définitivement acquises à la suite de diverses Résolutions de l'Assemblée et de la Conférence des Etats signataires du Statut et des conséquences pratiques qui en ont été tirées. Ladite conférence convoquée par le Conseil, s'est réunie à Genève le 1^{er} septembre 1926, sous la présidence de M. Van-Eysinga, pour examiner les cinq réserves, que le Sénat des E.U.A. a mis à l'adhésion de l'Amérique au Protocole de Signature du Statut de la Cour, par la motion Swanson, du 27 janvier 1926¹⁸. D'après les opinions émises par les représentants à la Conférence de la Suisse (M. Dinichert), de la Belgique (M. Rollin) et de la Tchécoslovaquie (M. Osuski), le Statut est, d'abord, une convention internationale ordinaire du genre collectif¹⁹. Toutefois, en plus de ce caractère prépondérant, ils lui trouvaient une nature plus complexe. Ainsi, M. Dinichert affirmait que c'était la Résolution unanime de l'Assemblée qui avait institué la Cour, mais que le Statut ne fut mis en vigueur qu'après sa ratification par la majorité des membres de la S.D.N.²⁰. Ces opinions, on le voit, qui reconnaissent une double nature au Statut, se fondaient surtout sur la procédure de sa mise en vigueur. Le caractère de convention internationale indépendante est actuellement reconnu au Statut par de nombreux auteurs²¹. Ceci a cette conséquence heureuse de faciliter l'adhésion au Protocole de signature des autres Etats, et en particulier, des E.U.A., par le seul fait de la signature du Protocole du 16 décembre 1920, sans que pour ces derniers, cette signature implique un rapport juridique quelconque avec la S.D.N.²². La Cour jouit ainsi, en droit, d'une entière indépendance de la S.D.N., et le groupe d'Etats, parties au Statut, apparaît comme une entité distincte du groupe d'Etats, membres de la S.D.N.²³

18. Ce n'est qu'après le vote par la X^e Assemblée de la S.D.N. du Protocole relatif à l'adhésion des E.U.A. à la Cour, que le chargé d'affaires des E.U. à Berne, M. Moffat, signa le 9 décembre 1929, le Protocole de signature du 16 décembre 1920, celui du 14 septembre 1929, concernant la revision du Statut de la Cour et le Protocole de la même date, relatif à l'adhésion des E.U. à la Cour (E. 6 p. 151).

19. Actes de la Conférence tenue à Genève du 1^{er} au 23 septembre 1926, p. 13.

20. Actes de la Conférence tenue à Genève du 1^{er} au 23 septembre pp. 14, 15.

21. Fachiri, *P.C.I.J.* p. 220 : Hammarskjöld *R.D.I.L.C.* 1928, pp. 678, 9, de Vineuil, -d- 1930, p. 622, Kraus, -d- 1926, pp. 301, 2 ; Philipse, -d- 1930, p. 248.

22. V. Première Réserve des E.U.A. Actes, p. 11. Il est à noter que l'adhésion au Statut de la Cour implique au moins la reconnaissance de l'art. 14 du Pacte.

23. De Vineuil, *R.D.I.L.C.*, 1930, p. 622.

Il ne faut tout de même pas oublier que le premier est formé, à de rares exceptions près, par le second.

Les amendements au Statut. — Les conséquences suivantes découlent de cette double nature du Statut. Aucune modification du Statut ne peut avoir lieu sans le consentement de tous ceux qui y ont adhéré. C'est de ce principe que s'inspire l'art. 3 du Protocole du 14 septembre 1929, relatif à l'adhésion des E.U.A. à la Cour voté par la X^e Assemblée, sur le rapport de M. Politis²⁴. Ainsi, satisfaction fut donnée à la 4^e réserve du Sénat américain. M. Osusky (Tchécoslovaquie) a très bien exprimé les conséquences qui s'attachent à la nature conventionnelle du Statut : « Il ne faut pas oublier, dit-il, que le Statut de la Cour est une convention internationale, et toute convention du genre du Statut de la Cour implique le droit de dénonciation même si elle ne le prévoit pas expressément. Quant au droit de prendre part aux amendements éventuels du Statut de la Cour, la même règle s'applique en l'absence d'une disposition contraire, une *convention internationale ne pouvant être amendée qu'avec le consentement de ceux qui l'ont signée* »²⁵.

Ni le Statut lui-même, ni le Protocole du 16 décembre 1920, auquel il est annexé, ne contiennent aucune disposition sur la procédure à suivre pour sa modification éventuelle. Mais le Statut étant un acte de la S.D.N., en même temps qu'une convention internationale indépendante, c'est à l'Assemblée, en vertu de ses pouvoirs généraux de s'occuper de toute question qui intéresse la S.D.N., qu'il appartient de prendre l'initiative en vue de cette modification²⁶. Cette procédure fut suivie lors de récents amendements du Statut. Par sa résolution du 20 septembre 1928, l'Assemblée invita le Conseil à procéder à un examen du Statut en vue d'y apporter, s'il y a lieu, des amendements désirables. En exécution de cette Résolution le Conseil, au cours de sa 53^e session nomma, le 13 décembre 1928, un Comité de juristes, complété par un jurisconsulte américain et les représentants de la C.P.J.I. (M. M. Anzilotti, Huber et Hammarskjöld) Le comité se réunit sous la présidence de MM. Schaloja et van Eysinga du 11 au 19 mars 1929 à Genève pour l'étude préalable de la question, et suggéra certains amendements qui furent adoptés par le Conseil au mois de juin 1929. Mais étant donné que le Statut est également une convention internationale, le Conseil crut nécessaire de convoquer une Conférence des Etats qui l'ont signé pour leur soumettre le Statut amendé. Elle se réunit le 4 septembre 1929 et adopta, après quelques retouches, les amendements proposés par les juristes. Ces amendements furent

24. E. 6.pp. 141 et suiv.

25. Actes, Conférence, p. 13.

26. Hammarskjöld. *R.D.I.L.C.* 1928, pp. 683, 680, et Philipse -d- 1930, p. 249, 50, de Vinsuil, d-p, 604.

votés par l'Assemblée de la S.D.N., le 14 septembre 1929 et le Statut amendé fut ouvert, sous forme de Protocole, à la signature des Etats intéressés, le même jour²⁷. Les §§ 3 et 4 du Protocole exigent, pour que les amendements soient mis en vigueur, la ratification du Protocole par ses signataires²⁸. Le Statut amendé ne peut entrer en vigueur que signé et ratifié par tous les Etats ayant signé et ratifié le Protocole primitif. Les paragraphes mentionnés autorisent le Conseil à proclamer cette mise en vigueur du Statut amendé à partir du 1^{er} septembre 1930, à condition que les membres de la S.D.N. et les Etats mentionnés à l'annexe du Pacte, qui ont ratifié le Protocole du 16 septembre 1920, mais dont les ratifications tarderaient à parvenir, n'y fassent pas d'objections²⁹.

La procédure décrite dénote que les membres de la S.D.N., concourent à la mise en vigueur des amendements au Statut, tantôt comme signataires du Protocole, c'est-à-dire Parties à une convention mais, aussi en qualité de membres de la S.D.N., lorsqu'ils votent dans l'Assemblée pour l'adoption de ces amendements.

Droit de retrait. — Une autre conséquence qui découle logiquement du caractère de convention internationale du Statut, relevée par M. Osusky, (v. *supra*) est le droit de ses signataires de se retirer. Le droit de retrait ne peut pas soulever d'objections sérieuses, à condition qu'il ne soit pas exercé par les membres de la S.D.N. Il existe un rapport trop étroit entre la Cour et la S.D.N.²⁹. La Cour est une réalisation des plus élevées et des mieux accomplies de la S.D.N., en même temps qu'elle forme un rouage important dans le système d'ensemble que cette Société a institué pour le règlement pacifique des différends internationaux. Dans ce système la Cour a, on l'a vu, un rôle déterminé à jouer et une fin définie à accomplir. Instituée en vertu du Pacte (art. 14), la Cour est ouverte aux membres de celle-ci, de plano (art. 35 du Statut). Ils ont aussi certaines obligations envers elle à accomplir (par exemple, contribuer à son entretien), indépendamment de leur adhésion au Protocole de signature du Statut. L'existence de ces devoirs indique suffisamment l'importance qui est attachée au fonctionnement de la Cour qui concourt à aider la S.D.N., à accomplir la tâche que celle-ci s'était proposée : le maintien de la paix du monde. Ainsi, la non adhésion au Statut de la Cour d'un Etat membre de la S.D.N., ou son retrait sont à considérer comme des actes contraires au Pacte³⁰.

27. E. 6. pp. 82, 3.

28. E. 6. p. 66.

29. E. 6. p. 84. Le Veto de Cuba a mis en suspens l'entrée en vigueur de ces amendements R.D.I.S.D.P. 1930, p. 266.

30. Actes de la Conférence, p. 14. M. Dinichert.

Rapports juridiques entre la Cour et la S.D.N., résultant du Statut. —

Il existe deux ordres de rapports entre la Cour et la S.D.N. Les uns résultent du Statut, les autres du Pacte. Les rapports juridiques entre la Cour et la S.D.N., résultant du Statut sont les suivants. Ce sont les organes de la S.D.N. : l'Assemblée et le Conseil qui interviennent pour l'élection des juges (art. 4-12 du Statut). On a expliqué plus haut (v. n. 10.) comment, grâce au procédé ingénieux de Root-Philimore, a été tourné l'obstacle provenant de la difficulté de sauvegarder dans l'élection des juges le principe de l'égalité des Etats. M. Léon Bourgeois dans son rapport au Conseil du 27 octobre 1920 tout en reconnaissant le principe de l'indépendance de la Cour et de la S.D.N., dans leurs sphères propres, déclara : « Les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée sont tels qu'ils peuvent aller jusqu'à transformer la composition de la Cour elle-même³¹. » Or, évidemment, de la composition de la Cour dépend la justice qu'elle rend. L'art. 3 du Statut donne à l'Assemblée le droit, d'augmenter sur la proposition du Conseil, le nombre des juges. Ce nombre est porté par le Statut amendé à 15. Le Statut ne fait plus de distinction entre les juges titulaires et les juges suppléants. Le chiffre n'est pas trop élevé pour permettre l'examen soigneux des affaires, et la formation d'une majorité homogène, il n'est pas non plus, trop restreint, afin de satisfaire aux conditions posées par l'art. 9 du Statut et d'assurer, dans l'ensemble, la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde³². En cas de vacances de siège, le Secrétariat de la S.D.N., doit en être aussitôt avisé, afin de procéder à de nouvelles élections³³. Une simple énumération des cas, où il existe une collabo-

31. Documents relatifs aux mesures prises par le Conseil S.D.N. et à l'adoption par l'Assemblée du Statut de la C.P.J.I., p. 49.

32. Cette expression, d'après M. de Lapradelle, ne désigne pas les différentes conceptions juridiques de l'ordre international, l'établissement de la Cour reposant sur l'unité et l'universalité du droit international, mais les éducations juridiques distinctes des divers pays. P.V. du C. de J. p. 710.

33. Les E.U.A. ont posé comme condition à leur adhésion (2^e réserve) au Statut de la Cour, leur participation au moyen de représentants désignés à cet effet et sur un pied d'égalité avec les autres Membres, respectivement du Conseil et de l'Assemblée de la S.D.N. à tous, et chacun des actes, soit du Conseil, soit de l'Assemblée, pour la désignation des juges ou des suppléants de la C.P.J.I., ou pour leur remplacement en cas de vacances. Cette prétention, parfaitement conforme aux intentions des rédacteurs du Statut, qui désiraient un rapport étroit entre les Etats justiciables et leurs juges, ainsi qu'à l'esprit du Statut qui veut qu'il n'y ait aucune inégalité pour les Parties devant la Cour (art. 35 du Statut) (P.V.C. de J. p. 703,5) souleva des difficultés d'ordre constitutionnel. On a soutenu que cette réserve ne pouvait être accueillie sans une modification correspondante de l'art. 4 du Statut qui prévoit l'élection des juges par le Conseil et l'Assemblée dans leur composition ordinaire. (Wehberg, *R.D.I.L.C.*, 1923, p. 187 et suiv. Kraus, *R.D.J.L.C.*, 1926, pp. 317,8) Une suggestion ingénieuse fut faite en 1926 à la Conférence des Etats, Parties au Statut, par M. Rollin (Belgique). D'après lui, étant donné que le Pacte lui-même dans ses art. 4 al. 6 et 17, prévoyait des accroissements de ses organes par des éléments autres que les Membres de la S.D.N. qui y avaient leurs sièges, il serait possible de faire rentrer dans les hypothèses envisagées dans ces art., le cas des E.U., toutes les fois que le Statut exigeait l'intervention des organes de la S.D.N. dans le fonctionnement de la Cour, par exemple,

ration de la Cour et des organes de la S.D.N., prévue par le Statut, suffit. Pour la nomination des assesseurs techniques en matière d'affaires concernant le travail, qui assistent les juges de la Chambre spéciale, constituée par la Cour pour des périodes triennales, l'art. 26 du Statut dispose qu'ils seront choisis dans chaque cas spécial sur une liste « d'Assesseurs pour litiges de travail », composée de noms, présentés à raison de deux par chaque membre de la S.D.N., et d'un nombre égal présenté par le Conseil d'administration du B.I.T. Une procédure analogue est prévue par l'art. 27 du Statut pour les affaires concernant le transit et les communications. Les art. 26 et 27 renvoient expressément aux dispositions des traités qui visent les affaires, pour le règlement desquelles, la procédure qu'ils prévoient est instituée. Ces art. 26 et 27 offrent des exemples de collaboration de divers organismes institués par la S.D.N. Le B.I.T., organisation autonome de la Société, au même titre que la Cour permanente, à la faculté de fournir à la Cour tous les renseignements dans les affaires concernant le travail. Dans les affaires concernant les communications et le transit une procédure de conciliation auprès de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, organisation technique de la S.D.N., sert de préliminaire à l'instance devant la Cour.

Les art. 32 et 33 du Statut établissent des attaches financières entre la S.D.N., et la Cour. Le premier a trait au traitement des juges, le second dispose d'une façon générale que « les frais de la Cour sont supportés par la S.D.N., de la manière que l'Assemblée décide sur la proposition du Conseil ». M. de Bustamante³⁴ a proposé de supprimer cette dépendance financière de la Cour de la S.D.N., en constituant à la Cour un pécule indépendant, alimenté par les fonds provenant des plaideurs ou des prélèvements sur les sommes attribuées à ces derniers en vertu des décisions.

Enfin, les art. 34, 35, et 36 du Statut, gouvernant la compétence de la Cour, ainsi que la Résolution de l'Assemblée du 13 décembre 1920 et le Protocole de signature (du 16 décembre de la même année), auquel le Statut est annexé, indiquent clairement que l'usage de la Cour est destiné principalement aux membres de la S.D.N. et Etats mentionnée à l'annexe au Pacte. D'ailleurs, la signature du Protocole mentionné est réservée à ces deux catégories d'Etats. Les Etats extérieurs au Pacte, désireux d'ester devant la Cour, signent, non le Protocole,

dans les hypothèses des art. 26, 27 du Statut, pour l'élection des assesseurs techniques.

Le protocole du 14 septembre 1929, relatif à l'adhésion des E.U. au Statut (art. 2) résout la question en donnant aux E.U. le droit de participer « à toutes délibérations du Conseil ou de l'Assemblée ayant pour objet les élections des juges ou des juges suppléants de la C.P.J.I. visées au Statut de la Cour » sur un pied d'égalité avec ces deux organes, (E.6. p. 147). L'art. 4 du Statut reçut l'addition d'un 3^e alinéa qui l'amendait dans le sens indiqué (E.6. pp. 63, 4).

34. C.P.J.I., p. 151.

mais une déclaration spéciale conformément à la Résolution du Conseil du 17 mai 1922, prise en exécution de l'art. 35 du Statut de la Cour, — autre exemple, de la collaboration de celle-ci avec la S.D.N. D'autre part, les Etats non-membres ne sont pas admis à signer le Protocole spécial, dit, « disposition facultative, » visé par l'art. 36 du Statut, qui établit entre ses signataires la judicature obligatoire. Ils ne peuvent accepter la juridiction obligatoire de la Cour qu'en faisant une déclaration, soit générale soit spéciale, toujours aux termes de la résolution du Conseil mentionnée, sans que la signature de cette déclaration « hors le cas de convention spéciale », puisse être opposée soit aux membres de la S.D.N., soit aux Etats mentionnés dans l'annexe au Pacte, qui ont signé ou signeront « la disposition facultative », formant le Protocole additionnel du 16 décembre 1920.

Rapports entre la Cour et la S.D.N. résultant du Pacte.

I. La Cour applique le droit de la S.D.N.

Le Pacte assigne à la Cour une place importante dans le système de règlement pacifique des différends internationaux. Il découle pour la Cour de cette union idéologique avec la S.D.N., l'obligation d'appliquer le droit de la Société. On ne veut pas dire par là que ce droit nouveau soit nécessairement différent du droit des gens ancien. Mais, comme on l'a dit dans l'introduction, la création de la Cour fut stimulée par l'extension de l'empire du droit des gens à des domaines qui lui furent autrefois inconnus (travail, communications et transit, Minorités, etc). En outre, le droit international s'est modifié et développé. Une série d'engagements fut contractée par les membres de la S.D.N., ce qui a provoqué un recul de la souveraineté des Etats, dont la compétence dans certains domaines fut supplantée par celle des organisations et organismes internationaux, créés par la S.D.N. En ce qui concerne l'O.I.T., la Cour signale que son institution entraîna, de la part des Etats membres de la S.D.N., qui sont nécessairement membres de cette organisation, une renonciation à certains droits et compétences³⁵.

Mais le Pacte lui-même contient des dispositions qui témoignent de l'avènement du droit nouveau. Ainsi, il subordonne l'entrée dans la Société à l'abrogation de toutes obligations ou ententes contractées par le nouveau membre, incompatibles avec les termes du Pacte (art. 20 du Pacte), c'est-à-dire avec le droit de la S.D.N. Une immix-

35. B. 2, p. 22.

tion des plus frappantes de la S.D.N., dans les affaires intérieures de ses membres est « la garantie » que la Société accorde aux Minorités de certains Etats nouvellement créés ou agrandis après la guerre. Par la signature de traités des minorités ou de déclarations, qu'ils sont tenus de faire afin d'obtenir leur admission dans la Société, ces Etats se soumettent au contrôle de celle-ci, qui s'exerce sur leurs rapports avec une partie de leurs nationaux. Un autre exemple saisissant de la transformation du droit international est fourni par l'art. 17 du Pacte. En vertu de cet article, la S.D.N., se reconnaît le droit au règlement des différends dans lesquels est impliqué un Etat non membre, ou de ceux qui ont surgi exclusivement entre Etats non membres. Le Conseil adresse à l'Etat ou aux Etats non-membres de la Société, « une invitation à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. » Si cette invitation est accueillie, les dispositions des art. 12-16 s'appliquent, sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil. Mais la dérogation la plus sensible au droit commun antérieur a lieu si l'Etat refuse de se rendre à l'invitation qui lui est adressée en vertu de l'art. 17. Les dispositions de l'art. 16 lui sont alors applicables, c'est-à-dire que les membres de la Société peuvent prendre des sanctions contre l'Etat récalcitrant pour l'obliger, contre son gré, à se soumettre aux obligations découlant du Pacte pour les membres de la S.D.N. Cette disposition du Pacte, rompt avec les traditions antérieures du droit international, qui n'autorisent pas qu'un Etat souverain puisse être obligé par une convention à laquelle il n'a pas été partie.

II. *Exécution des décisions de la Cour.*

Dans un Etat ce n'est pas à l'organe judiciaire qu'incombe, d'habitude l'exécution des sentences, mais à l'autorité administrative. La Cour Permanente n'a pas, non plus, le soin de veiller à l'exécution de ses décisions. Dans les arrêts 1 et 13 (relatifs respectivement au vapeur « Wimbledon » et à « certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise »), la Cour déclara qu'elle ne pouvait, ni ne devait envisager l'éventualité que son arrêt resterait inexécuté après l'expiration du délai fixé pour ladite exécution.³⁶ Dans l'arrêt 10 (affaire de la réadaptation des concessions Mavrommatis), la Cour écarta l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement britannique contre sa juridiction. Ce Gouvernement s'attaquait à la base de la requête hellénique, qui se fondait sur l'inexécution par le défendeur de l'arrêt 5 de la Cour (affaire des concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt au fond). Or, d'après le Gouvernement défendeur, il n'exis-

36. A.I. p. 32, A. 17, p. 63.

tait pas dans le Statut, source de la compétence de la Cour, aucune disposition, conférant à celle-ci la juridiction pour statuer sur l'inexécution de l'un de ses arrêts. Le rejet de l'exception britannique fut motivé surtout par le fait que la requête hellénique s'appuyait également sur un autre fondement que celui allégué par la Grande-Bretagne. Mais la Cour réserva l'avenir, en ajoutant, que « dans ces conditions, elle ne croit pas nécessaire de s'occuper de la question de savoir si, dans certains cas, elle pourrait être compétente pour décider des différends relatifs à l'inexécution de l'un de ses arrêts. »

Dans le système de la S.D.N., le Pacte lie les Etats membres de l'obligation d'exécuter de bonne foi les décisions arbitrales et judiciaires. C'est au Conseil qu'incombe la tâche de veiller à cette exécution et de proposer des mesures qui doivent le cas échéant en assurer l'effet faute d'exécution bénévole de la sentence (art. 13 du Pacte). L'art. 13 ne s'applique qu'aux arrêts. La force obligatoire des avis est moindre. En principe, elle est soumise aux mêmes règles qui gouvernent les recommandations du Conseil, pour autant qu'ils y sont incorporés (art. 15, al., 6, du Pacte ³⁷). En ce qui concerne la question étudiée, les rapports entre la Cour et la S.D.N. ont une certaine analogie avec les rapports des pouvoirs judiciaire et exécutif dans un Etat. Le rôle dévolu à la S.D.N. dans l'exécution des décisions de la Cour met en évidence qu'un Etat non-membre de la S.D.N., signataire du protocole de signature du Statut, pourrait difficilement demeurer en dehors de la S.D.N., sans se désintéresser dans une certaine mesure du sort des décisions de la Cour ³⁸.

En plus des liens juridiques, dont nous avons signalé les principaux, la Cour est dans des étroits rapports de fait avec la S.D.N. Celle-ci peut instituer à côté d'elle une autre Cour, modifier son organisation ou même la supprimer, par exemple, n'élisant pas les juges. Les moyens d'action de la S.D.N. sur la Cour sont multiples et effectifs. Pourtant, il ne faut pas en déduire, comme nous le mettons plus loin en relief, que dans son fonctionnement la Cour ne soit pas complètement indépendante.

III. *Avis Consultatifs*. — Le lien le plus solide et permanent, existant entre la S.D.N. et la Cour, qui montre que l'organisation des deux institutions est conçue dans un rapport intime de collaboration réciproque, résulte également du Pacte. La deuxième phrase de

37. Fachiri, *op. cit.*, pp. 223, 4.

38. On déplore généralement, l'insuffisance des sanctions en droit international. Dans l'exécution des décisions des tribunaux internationaux, une place prépondérante appartient à l'opinion publique. Les Etats se font un point d'honneur d'exécuter consciencieusement les décisions du tribunal international. D'ailleurs, même dans le droit interne, par exemple, en France, en droit administratif, les bénéficiaires des arrêts du Conseil d'Etat se heurtent à des difficultés d'exécution. (V. Berthelémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11^e édition, Paris 1926, p. 1133).

l'art. 14 porte : « Elle (la Cour) donnera aussi des A.C., sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. » Ce lien ne peut être rompu que par un amendement au Pacte. Le Pacte autorise indifféremment le Conseil et l'Assemblée à demander des avis. Jusqu'à présent, le Conseil seul, à l'exclusion de l'Assemblée, a usé de cette faculté. Par la nature de ses fonctions et par ses réunions plus fréquentes, il est mieux adapté à ce rôle. Il le fit soit proprio motu, soit sur la requête d'un Etat ou d'une organisation internationale. Dans ce dernier cas, il ne sert, le plus souvent, que d'intermédiaire. Par contre, il lui arrive fréquemment de demander un avis à la Cour de sa propre initiative, pour s'éclairer sur un point de droit obscur. L'avis de la Cour sert d'élément à sa décision. Ainsi, il s'établit entre la Cour et la S.D.N. une collaboration, qui, quelle que soit la nature de la fonction consultative, engendre une interpénétration intime des activités de ces deux organisations dans la poursuite du but commun : le règlement pacifique de différends internationaux.

Parallèle entre les deux voies qu'offre le Pacte aux Etats au différend. —

A. Le Pacte ouvre aux Etats deux voies pour le règlement des conflits internationaux, une politique et une autre arbitrale ou judiciaire. La première est constituée par le recours au Conseil qui joue un rôle prépondérant dans le règlement des différends internationaux. Ce rôle est le corollaire de la mission générale dévolue par le Pacte au Conseil, de veiller à la paix du monde et d'assurer la garantie et la sécurité des membres de la S.D.N. Il n'y a qu'un organe politique comme le Conseil qui ait pu être chargé de cette mission politique ; or, même en jouant un rôle d'organe contentieux, le Conseil fait paraître dans ses décisions ses soucis de pacificateur, en les faisant prévaloir sur toute autre préoccupation. Cette mission est aussi primordiale, car sans paix la justice est impuissante, puisque c'est le règne de la force pure et simple. Aussi, a-t-on donné au Conseil des pouvoirs très larges pour l'accomplissement de sa mission.

Le recours au Conseil est obligatoire pour les membres de la S.D.N. L'art. 12 du Pacte oblige les Parties à soumettre leurs différends, susceptibles d'entraîner une rupture, à l'examen du Conseil, si elles ne veulent pas les soumettre à un règlement arbitral ou judiciaire. Le recours se caractérise, donc, par l'assignation unilatérale, adressée au Secrétariat général de la S.D.N., d'une Partie par une autre, mais, n'aboutissant qu'à une recommandation sans force obligatoire pour les Parties, sauf le cas où le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité et que l'une des Parties se conforme à ses conclusions, (art. 15, al. 6 du pacte.) L'existence et le degré de gravité du danger de rupture sont appréciés souverainement, d'une façon subjective, par la Partie qui

porte l'affaire devant le Conseil, sans que ce dernier ait le droit d'écarter le recours sous prétexte de l'absence de la condition posée dans l'art. 15 du Pacte. Il arrive que la recommandation du Conseil soit acceptée d'avance par les Parties (exemple : aff. du Mossoul où l'engagement des Parties résultait de l'art. 3, al. 2, du T. de Lausanne³⁹). Elle ressemble alors à une véritable sentence arbitrale.

Par sa nature, l'intervention du Conseil dans un litige est une médiation. Le Conseil agit, généralement, en qualité d'amiable compositeur, non de juge. En vertu de l'al., 3 de l'art. 15, il doit s'efforcer d'assurer le règlement du différend, de concilier les Parties. A cet effet, il se livre à une enquête sur les faits du différend. Les Parties lui communiquent l'exposé de leur cause avec toutes pièces justificatives. Les membres du Conseil ne sont pas des hommes de loi, des techniciens, mais des représentants des Etats membres de la S.D.N.⁴⁰. Par conséquent, la solution qu'ils recommandent, tout en s'imposant aux Parties avec une grande autorité morale comme émanant d'hommes éminents, n'est pas une décision fondée sur le droit, mais bien un résultat de compromis entre hommes politiques, une solution s'inspirant de considérations d'équité, d'opportunité, de convenance et de nécessité politique. Il est très probable que dans les conditions actuelles du monde, il soit utile que certains conflits soient tranchés de cette façon et non selon la rigueur du droit. L'action conciliatrice du Conseil n'est pas exempte, d'ailleurs, des inconvénients inhérents à une médiation dont le principal est la menace d'une intervention. La violation des engagements assumés en vertu des art. 12, 13, ou 15, entraîne pour les membres de la S.D.N., les sanctions prévues à l'art. 16 du Pacte.

Si la médiation aboutit, le Conseil publie un exposé relatant les faits de l'affaire et les explications des termes du règlement. En cas d'échec, — cas dans lequel la procédure décrite présente une originalité en comparaison avec la médiation ou conciliation ordinaire, — le Conseil rédige et publie un rapport exposant les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande. Ceci est un appel à l'opinion publique et une nouvelle proposition de conciliation aux Parties qui s'engagent à ne pas recourir à la guerre avant un délai de trois mois après le rapport du Conseil (art. 12).

Dans l'avis mentionné plus haut (affaire de Mossoul), l'action du Conseil ressemblait singulièrement à celle de l'arbitre, au moins, quant aux effets obligatoires pour les Parties, de la recommandation. Le Conseil y fait figure d'une véritable juridiction. Cette ressemblance est d'autant plus frappante que les considérations de droit ne sont pas

39. B. 12.

40. B. 6., p. 22. B. 12., p. 32.

étrangères aux décisions du Conseil. De même, l'action du Conseil, lorsqu'il statue en appel sur une décision du Haut-Commissaire de la S.D.N. à Dantzig, prise en vertu de l'art. 39 de la Convention de Paris, peut être assimilée à certains points de vue à une procédure judiciaire. La comparaison est d'autant plus justifiée que la Cour avait formellement reconnu que la fonction du Haut-Commissaire était d'ordre juridictionnel⁴¹.

Par son organisation d'organe préconstitué avec une compétence et une procédure définies, le Conseil présente beaucoup de traits inhérents à une juridiction. Il est légitime, par conséquent, de parler de la jurisprudence du Conseil⁴².

L'Assemblée de la S.D.N. ayant, en vertu de l'art. 3, al. 3 du Pacte une compétence universelle pour toutes les affaires rentrant dans la sphère d'activité de la Société, possède, en conséquence, des compétences contentieuses pour le règlement des litiges internationaux. Mais, étant donné le nombre élevé de membres de cet organe, il n'est pas adapté à cette tâche, car, ou, en adoptant une solution, l'autorité de celle-ci risque d'être diminuée par le nombre de dissidents, ou bien un comité sera chargé de l'étude de l'affaire, qui, plus au courant des circonstances, saura imposer sa façon de voir à l'Assemblée. Du reste, toutes les compétences que l'art. 15 du Pacte donne au Conseil, appartiennent, en vertu du dernier alinéa de cet article, également à l'Assemblée. Le Conseil peut, s'il hésite sur la solution à donner à l'affaire, la porter devant elle (art. 15, al. 9).

B. Si, de l'avis des membres de la S.D.N., le différend qui les sépare est susceptible d'une solution arbitrale ou judiciaire et qu'il ne puisse être réglé d'une façon satisfaisante par la voie diplomatique, il doit être soumis, aux termes de l'art. 13 du Pacte, à un règlement arbitral ou judiciaire.

Le tribunal qui en sera chargé, peut être un tribunal d'arbitrage quelconque. Mais depuis qu'un nouvel alinéa fut intercalé par la 2^{me} Assemblée dans l'art. 13, cet article vise la Cour Permanente *expressis verbis*. Ce sera donc dans la majorité des cas, la Cour qui sera appelée à connaître du différend en vertu du compromis ou du traité d'arbitrage stipulant le règlement judiciaire. L'amendement, apporté par la 2^{me} Assemblée de la S.D.N., qui ajouta le règlement judiciaire aux autres modes de règlement des litiges connus du Pacte, rendit plus nette la situation de la Cour par rapport aux obligations des membres de la S.D.N. D'ailleurs, de l'avis du comité des juristes qui ont élaboré le Statut, même avant cet amendement, le terme « arbitrage » dans les

41. B. 11.

42. Mandelstam, *cours Ac.* 1926.

art. 12, 13, 15 du Pacte était synonyme des mots « jugements entre Etats souverains » ou « règlement judiciaire international », et visait, par conséquent, la procédure devant la C.P.J.I.⁴³ Ainsi, une autre voie s'ouvre aux Etats litigants devant un rouage important du mécanisme crée par le Pacte pour le règlement pacifique des différends internationaux. Mais, contrairement à ce qui fut dit pour le Conseil, le recours devant la Cour est facultatif, ne dépendant que de l'accord préalable des Parties.

D'autre part, sauf exceptions relativement rares, la Cour, pour assurer le règlement des litiges, n'est guidée que par le droit. Ce genre de règlement est accepté le plus facilement par les Etats au différend, pour lesquels sa décision est obligatoire. Il est, par conséquent, le plus propre à servir la cause de la paix, qui est celle de la S.D.N.

On aboutit ainsi, à établir la *communauté idéologique*, celle des fins de l'institution de la Haye avec celle de Genève. La Cour, a dit M. Hymans, est la colonne qui soutient l'édifice de la S.D.N. Sans conteste, la Cour, est ce que la Conférence de la paix a accompli de plus grand au profit de la civilisation ! Réciproquement, le système international créé par le Pacte a une influence énorme sur l'activité de la Cour et l'efficacité de ses décisions.

Articles du Pacte qui furent invoqués par les Etats. — Les efforts de la S.D.N. et de la Cour, tendent au même but, et c'est d'après le critérium indiqué plus haut que se répartit entre elles l'activité pacificatrice. Les articles du Pacte qui régissent l'activité du Conseil (4,10,11, 12,14,15,17) se divisent en deux groupes. Les uns lui attribuent une fonction directrice et exécutive ; les autres en font un organe contentieux. La jurisprudence de la Cour permet d'établir lesquels des articles énumérés furent invoqués devant la Conseil par les Etats au différend pour l'inciter à agir. Ces articles furent invoqués séparément ou combinés. Il s'est produit aussi que le Conseil demandât un avis à la Cour sur des questions de droit à la requête d'un Etat ou d'une organisation, sans qu'aucun article du Pacte ne fût invoqué (ex. B. 1,2,3, concernant l'O.I.T.)

L'article du Pacte le plus souvent invoqué dans des litiges est, sans conteste, l'art. II. Cet article, très large et général par ses termes n'exige pas, comme l'art. 15, que le différend à propos duquel il est invoqué, soit d'une certaine gravité, qu'il y ait une menace de rupture. Il confère au Conseil dans l'intérêt de la paix, des pouvoirs presque illimités. Aussi, le Conseil, en vertu de cet article, peut-il recourir à toute mesure qu'il juge propre à sauvegarder efficacement la paix

43. P.V. C.d.J., p. 696.

des Nations. Dans l'exercice de sa fonction médiatrice, il peut examiner la question litigieuse, tant sous son aspect politique que juridique, et en interprétant, le cas échéant, un traité⁴⁴.

L'art. II du Pacte fut invoqué par les Etats dans les affaires suivantes, soumises ensuite à la Cour pour avis : dans l'affaire de la Carélie Orientale (conjointement avec l'art. 17 du Pacte) par la Finlande appuyée par les Etats baltes ; dans celle de Yaworzina, par la Conférence des Ambassadeurs, dans celle de l'échange des populations grecques et turques, à la suite des mesures d'expulsion prises par les autorités ottomanes contre les Grecs de Constantinople, par la Grèce ; dans l'affaire relative à l'expulsion du Patriarche œcuménique, aussi par la Grèce. Dans cette dernière affaire la Turquie a, d'ailleurs, protesté contre l'invocation de cet article, aucune menace de guerre n'existant, à son avis, entre la Turquie et la Grèce. L'art. II fut invoqué également par la Hongrie dans l'affaire dite « des optants hongrois », qui a failli venir devant la Cour pour avis, et par la Grande Bretagne, dans l'affaire de Mossoul (avis 12, question de frontière turco-irakienne), conjointement, avec l'art. 17 du Pacte⁴⁵.

Cette énumération illustre l'usage fait par le Conseil de sa faculté d'obtenir un avis consultatif sur l'aspect juridique du litige dont il est saisi.

L'art. 12 du Pacte énumère les voies que celui-ci offre aux Etats pour le règlement pacifique des litiges internationaux. Les art. 13 et 14 sont consacrés au règlement arbitral ou judiciaire, des litiges. L'art. 15 traite du recours et de la procédure devant le Conseil. Cette voie doit être obligatoirement suivie par les Parties dans les cas où elles n'ont pas soumis leur litige à l'arbitrage ou à la justice. L'art. 15 règle la fonction contentieuse du Conseil. Il est invoqué plus rarement que l'art. II.

L'al. 1 de l'art. 15 fut invoqué par la Grande-Bretagne dans l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc (B. 4). Dans cette affaire, la France excipa de l'al. 8 du même article, soutenant que la question de nationalité était de celles que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'Etat intéressé. Une exception, basée sur le même alinéa, fut soulevée par la Turquie dans l'affaire de l'expulsion du Patriarche œcuménique. Dans l'affaire de la Carélie Orientale, la Finlande essaya d'invoquer l'alinéa dont il s'agit en présentant la question soumise à la Cour comme se rapportant à la compétence de la S.D.N. La Cour n'a pas partagé ce point de vue⁴⁶.

44. V. un exemple de l'exercice par le Conseil de ses pouvoirs d'interpréter les traités, dans une affaire concernant des Minorités, (B. 6, pp. 25, 26).

45. B.5, B.8, B. 10, B. 12.

46. B.5., pp. 26, 7.

L'exception de l'al. 8 de l'art. 15 du Pacte est une limitation que celui-ci apporte à l'action de la S.D.N. La sphère de l'activité de la S.D.N. est extrêmement vaste. La question de la délimitation de cette sphère fut soulevée par la Grande-Bretagne à la 7^{me} Assemblée de la S.D.N.⁴⁷. Sa 1^{re} commission déclara que la Société était compétente dans toute affaire où il s'agissait de « préparer la paix du monde et de faciliter la coopération des peuples en vue du progrès pacifique de l'humanité ». La limitation de l'al. 8 à la compétence de la Société est la plus importante de celles qui existent. D'autres résultent de traités ou de fait. Ainsi, le Conseil doit décliner sa compétence si un différend est soumis à une procédure arbitrale ou judiciaire.

Lorsqu'une exception est fondée sur l'al 8, le Conseil est tenu de se prononcer en droit, puisque la question de savoir si un différend se rapporte à un domaine que le droit international laisse à la compétence exclusive d'un Etat, est une question juridique. Il est donc naturel que le Conseil s'adresse pour avis à la Cour qui est la plus qualifiée pour trancher une question de droit.

En vertu de l'art. 17 du Pacte, l'action de la S.D.N. s'étend aux non-membres de la Société. Cet article fut invoqué dans l'affaire de la Carélie Orientale et dans celle de Mossoul. (v. *supra*⁴⁸).

47. M. Le Fur, La délimitation de la compétence de la S.d.N. Mélanges Hauriou, 1929.

48. B.5, B.12.

CHAPITRE II

QUELQUES ASPECTS DE LA COLLABORATION DE LA COUR ET DE LA S.D.N.

La jurisprudence de la Cour nous éclaire sur les rapports réciproques de la Cour et du Conseil. La meilleure illustration de ces rapports est donnée par l'exercice par la Cour de la fonction consultative, et, une plus saisissante encore, par l'interprétation qu'elle donne du Pacte de la S.D.N.

La soumission des questions pour avis à la Cour par le Conseil est l'aspect le plus important de la collaboration de la Cour avec la S.D.N. Le droit de soumettre les questions pour avis, appartient, en vertu de l'art. 14, au Conseil et à l'Assemblée, mais il n'y a que le premier qui se soit prévalu de ce droit jusqu'à ce jour.

Par la faculté qui appartient à l'Assemblée de consulter la Cour, le Pacte offre le moyen d'obtenir une pareille consultation, même contre le gré du Conseil. Une difficulté peut résulter toutefois, du fait de l'incertitude qui existe au sujet de la question de savoir si c'est à l'unanimité ou à la majorité que l'Assemblée doit adresser une pareille demande d'avis à la Cour. La Lithuanie a essayé d'obtenir la consultation de la Cour par l'intermédiaire de l'Assemblée sur une question d'excès de pouvoir qu'elle incriminait au Conseil⁴⁹. Un exemple de la manifestation de la collaboration de la Cour et de l'Assemblée est fourni par l'interprétation de l'art. 36, al. 2 du Statut de la Cour, donnée par l'Assemblée⁵⁰.

Le Secrétariat général de la S.D.N. joue un rôle actif dans le fonctionnement de la Cour. Ainsi, en exécution des Résolutions du Conseil, il transmet à la Cour les demandes d'avis avec les dossiers et renseignements s'y rapportant. En outre, il prend des dispositions pour se faire représenter, le cas échéant, devant la Cour, afin de lui exposer les circonstances de l'affaire et l'action du Conseil.

49. R.M. S.d.N. 1923, p. 217.

50. 5e Ass. Actes. Séances plénières, pp. 196 et suiv. Séances des commissions. pp. 15 et suiv.

Le Secrétariat général joue, en plus, un rôle important dans les relations de la Cour avec les Etats.

Consultation de la Cour par le Conseil.

Le Conseil peut refuser de demander un avis. — Le Conseil demande les avis soit *proprio motu*, soit à la requête d'un Etat ou d'une organisation internationale⁵¹. Dans ce dernier cas, il lui est arrivé de refuser la transmission de la requête d'avis à la Cour ; par exemple, en 1923, dans l'affaire de l'occupation de l'île de Corfou par l'Italie. L'occupation eut lieu à titre de représailles contre la Grèce sur le territoire de laquelle un meurtre d'un officier italien fut commis. Cette affaire provoqua au Conseil des débats touchant l'interprétation du Pacte. Il fut contesté qu'une question abstraite pût être soumise pour avis à la Cour, dont les juges siègeraient non en tant que juristes mais en qualité de magistrats. Pourtant, on trouve dans la jurisprudence de la Cour un précédent, où la Cour se prononça sur une question de droit abstraite. A ce titre, on peut citer son avis sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole (B. 3). Dans l'affaire de l'île de Corfou en raison de l'opposition à la compétence de la Cour mentionnée, le Conseil chargea de son examen un comité spécial de juristes⁵².

Un autre exemple de refus de soumettre une question pour avis, à la Cour datant également de 1923, est fourni par l'affaire du conflit polono-lithuanien au sujet de Vilna. Le Conseil refusa au Gouvernement lithuanien de consulter la Cour sur la validité de sa recommandation⁵³. Enfin, l'affaire de Maritza présente un troisième exemple du refus du Conseil de réquerir un avis de la Cour⁵⁴.

Etant donné que les Résolutions de demande d'avis sont généralement prises à l'unanimité des Membres du Conseil, l'opposition d'un seul Membre suffit à faire obstacle à la consultation de la Cour. La consultation de la Cour n'a donc lieu que si tous les Membres du Conseil y consentent. Il est arrivé que l'opposition d'une Partie au différend ait empêché la soumission de l'affaire à la Cour (p. ex. l'opposition de la Roumanie dans l'aff. des optants hongrois).

Le Conseil n'est pas seulement libre de refuser une demande d'avis, il a également la faculté de modifier la formule de la demande. Dans l'avis n° 2, relatif à la compétence de l'O.I.T. en matière de réglementation des conditions du travail des personnes employées dans

51. E.6. pp. 170, 1.

52. J. Off. 1923, p. 1328.

53. J. Off. 1923, p. 670.

54. J. Off. 1926, pp. 511, 516, 529, 531, 590.

l'Agriculture, avis demandé sur l'instigation du Gouvernement français, celui-ci désirait que la Cour se prononçât sur l'étendue de la compétence de l'O.I.T. en matière agricole, en général. Or, le Conseil n'a pas soumis à la Cour cette dernière question⁵⁵.

Désireux de s'éclairer sur une question juridique, le Conseil peut, au lieu de s'adresser à la Cour, constituer un Comité de juristes. Il le fit dans les affaires des îles d'Aland (conflit entre la Finlande et la Suède) et de l'île de Corfou. Ce procédé a l'avantage de la célérité. En outre, ne soulevant pas l'opinion publique de la même façon que l'avis de la Cour, opposant donc, moins la solution juridique du litige à la solution d'opportunité donnée par le Conseil, il lie moins le Conseil au cas où celui-ci estimerait devoir s'écarter, dans le règlement du conflit, de la solution strictement juridique. Les Comités de juristes délibèrent sans plaidoiries sur simple énoncé de la question par le Conseil.

Il arrive que la consultation des juristes n'amenant pas l'apaisement souhaité, ne serve que de préliminaire à un recours à la Cour, dont la décision s'impose avec toute l'autorité qui s'attache à l'indépendance, l'impartialité et la science de ses juges. A titre d'exemples de tels cas, on peut citer les avis 6 et 7, relatifs, respectivement, aux colons allemands en Pologne et à l'acquisition par certaines personnes de la nationalité polonaise.

Quelquefois, l'Etat, partie au différend, s'oppose à une demande d'avis souhaitée par son adversaire. Ainsi, dans l'affaire des optants hongrois, la Roumanie réussit à deux reprises à empêcher une telle demande. La possibilité pour un Etat partie au différend, de faire obstacle à une demande d'avis qui le concerne, est liée à la question de savoir si pour une telle demande, l'unanimité des membres du Conseil, y compris la voix des parties en litige, est ou n'est pas nécessaire. Au cours des débats au Conseil sur l'affaire des optants hongrois, lord R. Cecil se prononça, à juste titre, pour la négative⁵⁶. L'opposition de la Roumanie à la demande fut motivée, en outre, par le caractère politique du différend hongro-romain. Pourtant, si en principe, on ne soumet à la Cour pour avis que des questions juridiques, les termes des textes (art. 14 du Pacte ; 36 al. 1 du Statut) ne contiennent aucune restriction aux pouvoirs du Conseil de soumettre à la Cour telle question que bon lui semble.

Demandes d'avis « proprio motu » ne sont qu'une étape de la procédure devant le Conseil. — Lorsque le Conseil demande un avis à

55. B.2. pp. 18, 19.

56. E. 6 pp. 171-2, et *J. Off.* 1923, p. 904.

la Cour de sa propre initiative pour s'éclairer sur un point de droit contesté, la procédure pour avis ne forme qu'une étape de la procédure qui se déroule devant lui et emprunte, de ce fait, le caractère de celle-ci. Ainsi, dans les demandes d'avis relatives aux minorités allemandes en Haute-Silésie polonaise (avis 6 et 7), le Conseil a agi conformément au traité des minorités, signé par la Pologne avec les Principales Puissances alliées et associées. L'avis de la Cour dans ces affaires ne forme, par conséquent, qu'une étape de la procédure minoritaire. Le caractère de la requête pour avis dans l'affaire de l'expulsion du Patriarche œcuménique de Constantinople doit être apprécié selon le même ordre d'idées.

Dans les avis 11 et 15, relatifs à la Ville libre de Dantzig, c'est en exécution de la mission de protection et de garantie dont il est chargé par le Traité de Versailles vis-à-vis de cette ville, que le Conseil procéda à la consultation de la Cour. Cette consultation n'a été donc qu'une étape de la procédure de protection et de garantie qui se déroule devant lui.

Le traité de Lausanne, art. 3 al. 2 conféra au Conseil certains pouvoirs afin de régler le litige anglo-turc relatif à Mossoul. Pour s'acquitter de cette mission, le Conseil adressa, comme il en a la faculté, une demande d'avis à la Cour sur la question juridique dont la solution devait lui permettre l'exercice régulier des pouvoirs que lui conférait le traité. Cette demande d'avis que le Conseil adressa en vertu des pouvoirs puisés dans l'art. 3 al. 2 du traité de Lausanne, ne forme qu'une étape de la procédure, voisine de l'arbitrage, qui devait avoir lieu devant lui en vertu de cet article.

Dans les demandes d'avis pour lesquelles le Conseil sert d'intermédiaire, il agit comme organe de conciliation. — Lorsque le Conseil demande un avis spontanément, pour son propre compte, agissant en qualité de médiateur, l'autorité de l'avis émis à l'égard du Conseil est celle d'une opinion juridique sur une question de droit. Les avis ne le lient pas d'une façon rigoureuse dans le règlement du différend qui lui est soumis. Si le Conseil l'incorpore dans une recommandation, son autorité à l'égard des Etats au différend sera celle d'une recommandation du Conseil, dépourvue donc, d'effet obligatoire.

Souvent, le Conseil n'a servi que de simple intermédiaire entre les Etats au différend ou les organisations internationales et la Cour, ne faisant que transmettre une requête d'avis consultatif à celle-ci. Si les Etats ou les organisations qui désirent obtenir un avis ont déclaré d'avance l'accepter, sa nature ne peut donner lieu à des doutes; il s'agit d'un arbitrage⁵⁷. Quelquefois, les Etats, désireux d'obtenir

57. B.4. p 21, C.2., pp. 52 et suiv., B.8. p. 19, B. 9, B. 16, p. 12, et B. 11, p. 21.

l'avis de la Cour, réservent expressément leur liberté quant aux effets à donner à cet avis, comme l'avait fait la Roumanie dans l'affaire de la compétence de la Commission Européenne du Danube entre Galatz et Braïla⁵⁸. Il est arrivé que le Conseil ait sollicité un avis consultatif sur l'initiative d'une seule partie sans l'assentiment de l'autre, par exemple, dans l'affaire de la Carélie Orientale. Cette affaire a fait jurisprudence. Elle fut même portée par une lettre du Conseil à la connaissance du Gouvernement des E.U.A., pour répondre au reproche qu'on adressait quelque fois à la procédure consultative d'introduire, contrairement au Pacte, la judicature obligatoire entre les signataires du Statut de la Cour ; situation à laquelle essayait de parer la 5^{me} réserve américaine. Le reproche procède d'un malentendu. En principe, l'avis n'est qu'une opinion sans effet obligatoire. Il n'a de l'autorité, s'il n'est pas accepté d'avance par les intéressés, que celle inhérente à une recommandation du Conseil, dans le cas où il y est incorporé. Cette dernière hypothèse ne concerne bien entendu que les membres de la S.D.N. Pourtant, l'effet moral de l'avis est énorme, car il constitue une réponse autoritative à la question juridique posée à la Cour. Lorsqu'il s'agit, non d'Etats, mais d'organisations internationales instituées par les traités de paix, qui demandent au Conseil de requérir l'avis de la Cour sur une question juridique relative à leur Statut, organisation ou fonctionnement, l'avis de la Cour aura une force obligatoire comme s'il se fût agi d'un arbitrage. Cette solution résulte pour certaines organisations (par exemple, O.I.T., Organisations des Communications et du transit ; Commissions fluviales internationales), des articles pertinents des Traités (Art. 423, 376, 386 du Traité de Versailles). Pour d'autres organisations (Commissions mixtes d'échange gréco-turques, d'émigration gréco-bulgare), elle découle des principes mêmes qui régissent le rôle autoritatif assigné à la Cour dans l'interprétation des traités de paix. L'interprétation donnée par la Cour doit être considérée comme faisant foi. L'engagement de suivre l'avis de la Cour est contenu implicitement dans la demande qu'une telle organisation adresse au Conseil, et c'est ainsi que les intentions des commissions, sont interprétées par celui-ci. Le cas que la Commission aura à faire de l'avis se résume dans cette recommandation du vicomte Ishii rapporteur du Conseil, adressée à la Commission mixte gréco-turque d'échange des populations, au moment où il lui notifiait l'avis de la Cour, qui la concernait.

Le rapporteur exprime l'espoir que l'avis donné faciliterait la tâche de la Commission et que celle-ci lui attribuerait la même valeur éminente et l'autorité que le Conseil attribuait toujours aux avis de la Cour⁵⁹.

58. B. 14, p. 21.

59. *J. Off. S.D.N.* 1925, p. 441 ; et B. 10, p. 13.

Le rôle du Conseil, si minime soit-il, lorsqu'il se borne à transmettre la requête d'avis, est par sa nature celui d'un conciliateur : il agit en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés à cet effet par le Pacte dans l'intérêt de la paix du monde. Ce rôle est particulièrement mis en relief par la faculté qu'il a de refuser de transmettre une demande d'avis ou d'en modifier les termes, lorsqu'il estime que cette attitude lui est dictée pour arriver à l'apaisement du conflit. L'avis ne sera donc rendu qu'autant que le Conseil le veut et sur la question dont il accepte le libellé.

Réciproquement, la Cour peut refuser d'émettre un avis sur une question soumise par le Conseil. — La Cour n'est pas un conseiller technique de la S.D.N., comme la section juridique de son Secrétariat général ou une commission de juristes constituée *ad hoc*. Bien que la Cour exerce une fonction consultative, elle le fait en tant que tribunal judiciaire. En conséquence, si le Conseil est libre de refuser de soumettre une question pour avis à la Cour, la réciproque peut également se produire. Ce fut le cas dans l'affaire de la Carélie Orientale. Le fondement du droit de la Cour de refuser de donner un avis tient à la nature judiciaire de son organisation. On a indiqué que le mécanisme de la requête pour avis offre des analogies avec l'arbitrage lorsque les Parties acceptent par avance l'avis de la Cour ou qu'il est donné à la demande émanant d'une organisation internationale⁶⁰. La Cour a tendu à assimiler dans les espèces dont elle eût à connaître les procédures consultative et contentieuse. En donnant des avis, elle suit des règles judiciaires. Cette constatation, confirmée par l'attitude de la Cour dans l'affaire de la Carélie Orientale, infirme les objections faites dans les pays anglosaxons contre la fonction consultative de la Cour⁶¹.

Les textes régissant la compétence de la Cour, ne contiennent aucune disposition lui imposant l'obligation d'émettre un avis lorsqu'elle en est requise. Dans l'affaire de la Carélie Orientale, il s'agissait d'un différend actuellement né, soumis dans son ensemble à la Cour, comportant par conséquent, une vérification des faits du différend⁶², et non d'une question déterminée relative uniquement, à l'un de ses aspects juridiques. La Cour estima, donc, qu'une assimilation complète de la procédure consultative avec la procédure contentieuse s'imposait, qui conduisait logiquement à l'application du dernier paragraphe de l'art. 36 de son Statut. Ce paragraphe permet à la Cour de se prononcer sur sa propre compétence. Le différend dont il s'agit portait principalement sur la valeur juridique d'une déclaration concernant l'autonomie

60. B. 4 et C.2, Plaidoiries de M. de Lapradelle et de Sir Douglas Hogg.

61. R.D.I. L.C. 1928 ; Hammar skjold, pp. 710, 715 et suiv.

62. B. 5, p. 28.

de la Carélie Orientale, déclaration faite par la Délégation soviétique lors de la conclusion du Traité de Iourieff (Dorpat) du 14 octobre 1920. Il fut soutenu, du côté finlandais, que ladite déclaration avait un caractère contractuel. Du côté russe, on n'y attribuait qu'une portée informative. La Cour déclina sa compétence pour connaître de cette affaire, en spécifiant, que, bien qu'elle ne soit pas appelée à trancher un différend, mais à donner un avis consultatif, néanmoins, la question qui lui est posée « n'est pas du droit abstrait mais concerne directement le point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie, et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une enquête des faits qui sont à la base de l'affaire. Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les Parties »⁶³. La Cour estime, donc, qu'étant un organisme judiciaire, elle ne peut valablement émettre un avis qu'en suivant la procédure établie pour les affaires contentieuses, c'est-à-dire en s'entourant de toutes les informations qui « présupposent le consentement et la coopération des deux Parties. » Le raisonnement de la Cour est parfaitement juste. Les Etats sont fondés à attendre d'elle que le règlement de leurs litiges soit entouré de toutes les garanties judiciaires que comporte son organisation. La Cour avait donc agi, en l'espèce, conformément aux principes qui régissent sa juridiction.

Le Conseil est libre de soumettre à la Cour pour avis des questions qu'il entend. Toutefois, il doit prendre soin de ne pas les libeller de façon à infliger aux Etats, sous forme d'avis, de véritables arrêts. L'inexécution de ces avis par les Etats qu'ils concernent, risquerait de compromettre le prestige de la Cour. Ces considérations trouvent un appui dans le fait du rejet formel par les organes de la S. D. N. lors de l'élaboration du Statut, des articles sur la judicature obligatoire qui se trouvaient dans l'avant-projet des dix juristes. En outre, la Russie n'étant pas Membre de la S. D. N., une prudence particulière en ce qui concerne la soumission des affaires l'intéressant était de mise. Les conditions auxquelles les Etats non Membres de la S. D. N., peuvent ester devant la Cour sont fixées dans une Résolution du Conseil du 17 mai 1922, prise en vertu de l'art. 35 du Statut. Elle prévoit le dépôt d'une déclaration par ces Etats, par laquelle ils s'engagent à exécuter de bonne foi la décision de la Cour. Cette procédure instituée pour les arrêts devrait, logiquement, s'étendre aux avis demandés sur un différend actuellement né soumis dans son ensemble à la Cour.

La Cour ne statue que dans les petits. — Le pendant au droit du Conseil de modifier les termes de la requête pour avis qu'un Etat ou une organisation lui demande de transmettre, se trouve dans les pou-

63. B. 5, p. 28.

voirs de la Cour de remanier les termes de la question qui lui est posée pour en rendre le sens plus clair, ou même de refuser de répondre à une question imprécise. Dans l'avis 3 la Cour refusa de répondre sur la première partie de la question à elle posée, relative à la compétence de l'O.I.T., pour travailler au perfectionnement des moyens, pour augmenter la production dans l'agriculture ou toute autre industrie, la question posée étant imprécise⁶⁴. Dans l'avis 16, la Cour précisa qu'il ne rentrait pas dans l'intention du Conseil, (comme ceci semblait apparaître des termes de sa Résolution du 5 juin 1928), ni de la Commission mixte gréco-turque pour l'échange des populations, d'obtenir son avis sur l'interprétation de l'art. IV du Protocole final de l'Accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926, relativement aux « conditions du recours à l'arbitre » visé dans cet article, mais sur la question suivante : A qui appartient la constatation de l'existence des dites conditions à la Commission mixte, ou à l'arbitre, et qui, l'existence des conditions étant constatée, a le droit de saisir l'arbitre ?⁶⁵.

En précisant le sens de la question qui lui fut posée, la Cour ne se borna pas à examiner les termes de la Résolution du Conseil, mais rechercha sur quelle question la Commission mixte, véritable destinataire de l'avis, désirait être éclairée.

64. B. 3., p. 58.

65. B. 16, pp. 14, 15.

CHAPITRE III

LE CONSEIL D'APRES LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

Interprétation du Pacte par la Cour. — Une autre manifestation de la collaboration de la Cour et du Conseil résulte du fait que la Cour est compétente pour interpréter le Pacte de la S.D.N., lorsque la nécessité de cette interprétation se pose à l'occasion d'un cas d'espèce dont elle a à connaître. Pourtant, cette compétence fut contestée à la Cour. Pendant la rédaction du Pacte une proposition du doyen Larnaude, tendant à reconnaître formellement à la Cour le droit d'interpréter le Pacte, fut repoussée. On invoqua cet incident pour dénier à la Cour le droit d'interpréter le Pacte dans plusieurs affaires (Affaire de Corfou ; différend polono-lithuanien de 1923 ; affaire des optants hongrois ; affaire du croiseur « Salamis ») où la question de cette interprétation se posait. Cependant la Cour eut plusieurs fois l'occasion d'interpréter le Pacte à propos de cas d'espèce. Il est parfaitement régulier que la Cour exerce cette compétence, d'abord, parce que le Pacte forme une partie des traités de paix que la Cour a pour mission spéciale d'interpréter, ensuite, parce qu'elle y est particulièrement qualifiée comme composée de magistrats ayant la plus haute compétence juridique dans le monde. Les deux cas les plus caractéristiques de la jurisprudence de la Cour où elle donna l'interprétation du Pacte, furent les avis 4 (décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc) et 12 (Affaire de Mossoul). Dans ce dernier avis, étant donné qu'il s'agissait de questions pouvant avoir une portée sur l'interprétation du Pacte, les Membres de la S.D.N., furent avisés que toute information tendant à élucider ces questions, serait accueillie favorablement par la Cour. Dans cette oeuvre d'interprétation du Pacte, la Cour se prononça sur l'organisation, la compétence (qu'elle délimita avec la sienne), la nature des attributions et la procédure du Conseil de la S.D.N.

Le Conseil d'après la jurisprudence de la Cour.

I. *Avis 12. (Affaire de Mossoul).* — La situation juridique du Conseil fut particulièrement bien éclairée dans l'avis du 21 novembre 1925

sur la frontière entre la Turquie et l'Irak (affaire de Mossoul). Les faits qui ont incité le Conseil à demander cet avis sont les suivants. Après la guerre de 1914-18, la Grande-Bretagne reçut, en vertu de l'article 22 du Pacte, le mandat sur la « Mésopotamie y inclus Mossoul. » Le traité de Sévres, du 10 août 1920, qui n'entra jamais en vigueur, déterminait, la frontière de la Turquie « avec la Mésopotamie » (dénomination remplacée plus tard par celle d'Irak). A la Conférence de Lausanne la question de cette frontière fut rouverte et âprement discutée par les délégations turque et britannique. Finalement, on tomba d'accord sur le texte (art. 3 du traité de Lausanne), d'après lequel la frontière entre la Turquie et l'Irak devait être déterminée à l'amiable dans le délai de neuf mois par des négociations directes entre la Turquie et la Grande-Bretagne. Mais, à défaut d'accord entre les deux gouvernements, il fut entendu que le litige serait porté devant le Conseil de la S.D.N. L'accord amiable, prévu dans l'art. 3, ne put se réaliser, et sur la demande du gouvernement britannique (lettre en date du 6 août 1924), la question fut inscrite à l'ordre du jour du Conseil de la S.D.N. Le gouvernement turc en fut informé. Il reçut en même temps la communication de l'art. 17 du Pacte définissant la situation de la Turquie, en tant qu'Etat non-Membre de la S.D.N., devant le Conseil.

Les deux Parties devaient jouir devant le Conseil d'un traitement de parfaite égalité. Le Conseil se réunit pour la discussion de l'affaire le 20 septembre suivant, le représentant turc Féthy Bey, siégeant à sa table. Dès cette séance, des divergences d'opinion en ce qui concerne le rôle du Conseil dans l'affaire, se manifestèrent entre le représentant turc et celui de la Grande-Bretagne. Tandis que, d'après le représentant de la Grande-Bretagne, le Conseil devait « agir en arbitre », le représentant turc ne parlait que de « l'examen impartial » du Conseil, lui reconnaissant « la plénitude des attributions que lui confère l'art. 15 du Pacte des Nations ». Finalement, les Parties paraissaient avoir abouti à un accord sur le rôle du Conseil en l'affaire, puisqu'elles ont accepté sa Résolution du 30 septembre 1924, où il était dit que les représentants des Parties, au nom de leurs gouvernements respectifs, s'étaient engagés à accepter la décision du Conseil sur la question qui lui fut soumise. Pourtant, lors de la discussion du fond même de l'affaire du tracé de la frontière turco-iraquienne, de nouvelles difficultés surgirent entre les Parties qui amenèrent le Conseil à demander, le 19 septembre 1925, l'avis de la Cour sur les questions suivantes :

1° Quelle est la nature de la décision que le Conseil doit prendre en vertu de l'art. 3 § 2 du Traité de Lausanne (sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation) ?

2° La décision doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité ? Les représentants des Parties peuvent-ils prendre part au vote ?

Le Ministre des Affaires étrangères de Turquie, protesta contre cet appel à la Cour, car, à son avis, les questions au sujet desquelles l'avis consultatif fut demandé, présentaient un caractère nettement politique, et ne pouvaient dès lors, donner matière à une interprétation juridique. Les thèses finales des Parties étaient les suivantes : D'après le point de vue turc, dans l'art. 3 § 2 « il n'était question que d'arriver à une solution avec le consentement des Parties en cause, grâce aux bons offices du Conseil. » D'après la thèse britannique, « il s'agissait d'une décision arbitrale, fondée sur un examen général de l'affaire. »⁶⁶.

La Cour se trouvait placée par la Résolution du Conseil, devant une tâche juridique : interpréter l'art. 3 § 2 du Traité de Lausanne. La volonté des Parties, d'après la Cour, était d'assurer au moyen du recours au Conseil une solution définitive et obligatoire du litige, c'est-à-dire d'aboutir à la détermination définitive de la frontière entre la Turquie et l'Irak. Or, cette solution résulte de la nature même d'une frontière ainsi que du fait que les conventions fixant une frontière doivent être « interprétées de telle sorte que par leurs application intégrale, une frontière précise, complète et définitive soit obtenue, » Le § 2 de l'art. 3 a pour but de parfaire le tracé de la frontière de la Turquie, de la Méditerranée à la Perse. Ce paragraphe donne le moyen, faute d'accord amiable, d'arriver, grâce à l'intervention du Conseil, à une solution définitive. L'examen des travaux préparatoires corrobore ces conclusions de la Cour, auxquelles elle arrive, rien qu'en interprétant les termes de l'art. 3 du Traité, qui sont parfaitement clairs. Par conséquent, toute solution qui réduirait l'action du Conseil en la matière à une simple médiation, écartant la possibilité d'une décision définitive, pouvant au besoin être substituée à l'accord des Parties, est inacceptable comme incompatible avec les termes de l'art. 3 § 2 du Traité de Lausanne.

Nature des fonctions du Conseil. — La Cour recherche ensuite, quelle est la nature de la décision, à effet obligatoire pour les Parties, que le Conseil est appelé à prendre dans l'affaire en vertu de l'art. 3 § 2 du Traité. Cette partie de l'avis nous intéresse particulièrement car elle éclaire la nature des fonctions exercées par le Conseil.

Le Conseil est un organe de la S.D.N. Sa « tâche est, en premier lieu, celle d'aplanir ou de résoudre les conflits politiques ». Ce n'est pas un tribunal d'arbitres. Il ne peut donc exercer des fonctions d'arbitre au sens de l'art. 13 du Pacte qui se réfère à une notion technique et res-

66. B. 12, p. 18.

treinte de l'arbitrage (Conv. de la Haye, 18 octobre 1907, art. 37). Par conséquent, la décision qui sera prise en vertu de l'art. 3 § 2 ne sera une sentence arbitrale qu'en ce qui concerne son caractère définitif et l'effet obligatoire qu'elle aura à l'égard des Parties au différend.

L'avis jette une lumière sur la nature des attributions du Conseil dans leurs rapports avec la justice internationale. La tâche primordiale du Conseil consiste à sauvegarder la paix du monde. Dans ce but, il est prévu à l'art. 15 du Pacte une procédure de médiation selon laquelle le Conseil intervient dans les différends internationaux en vue de leur règlement. La Cour rappelle l'existence de ces attributions du Conseil en matière de règlement des différends internationaux en vertu de l'article 15 mentionné⁶⁷.

Pourtant, cet article n'autorise le Conseil à faire que des recommandations, qui, même prises à l'unanimité, sont sans effet obligatoire pour les Parties. En tant que médiateur, le Conseil est souvent amené à se prononcer soit sur l'interprétation d'un traité, soit sur tout autre point de droit, les aspects juridiques des conflits n'étant pas soustraits à sa juridiction. Toutefois, ses attributions d'ordre juridique et juridictionnel ne sont exercées par lui qu'aux fins de conciliation. Selon l'avis de la Cour, le Conseil n'est pas, par la nature de ses attributions un tribunal judiciaire. Il ne peut en vertu du Pacte adjuger obligatoirement sur la base des principes du droit, les conclusions respectives des Parties, en exerçant ainsi la justice internationale. La volonté du Conseil de ne pas empiéter, par ses décisions, sur le domaine juridique s'est manifestée dans l'arrêt 12, où ils'abstint de trancher une question juridique, et dans l'avis 4⁶⁸, dans lequel il préféra porter devant la Cour Permanente la question de savoir si le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité, promulgués, le 8 janvier 1921 à Tunis et au Maroc, concernait, d'après le droit international, une affaire d'ordre exclusivement intérieur (art. 5 § 8 du Pacte). D'ailleurs, le Conseil composé d'hommes d'Etats, nommés par des gouvernements, ne possède pas nécessairement, les compétences techniques et l'autorité suffisante pour rendre des arrêts. Dans ses décisions il tient compte de considérations d'opportunité et d'équité autant que de droit. Etant prises à l'unanimité elles doivent satisfaire tous les représentants des Etats qui le composent. En cherchant à être le plus opportunes et le plus justes, elle ne sont pas toujours le mieux éclairées.

L'extension des pouvoirs du Conseil en vertu de l'accord des Parties. — La Cour note que les textes du Pacte régissant les pouvoirs du Conseil

67. B. 12, p., 27.

68. A. 15, pp. 29, 30; B. 4, p. 8.

n'ont rien de rigide. Contrairement aux errements du droit interne où les compétences d'un organe sont d'habitude fixées impérativement par une loi, en droit international, une large part est laissée à l'autonomie de la volonté, car, le fondement, de ce droit reste consensuel. Par conséquent, le Pacte à côté des règles impératives, contient des règles destinées à suppléer à l'absence d'un accord des intéressés. Ainsi d'après la Cour, l'art. 15 du Pacte n'indique que le minimum des pouvoirs du Conseil et des obligations imposées aux Etats membres de la S.D.N. L'article n'interdit donc pas aux Parties de s'entendre afin de conférer au Conseil des pouvoirs plus étendus que ceux qui en résultent. Par un engagement contracté d'avance, elles peuvent, aussi, accepter, des obligations correspondantes plus considérables. Ainsi, les pouvoirs du Conseil, à l'effet de prendre une recommandation peuvent être augmentés par ceux de prendre une décision tranchant obligatoirement le litige. La Cour indique qu'il ne manque pas de précédents où des engagements pareils furent contractés par les Parties⁶⁹ (exemple : décision du Conseil du 12 août 1921 dans l'affaire de la Haute Silésie ; Protocole de Venise du 13 octobre 1921, dans celle relative à la délimitation de la frontière entre le Hongrie et l'Autriche). L'art. 3 § 2 constitue en engagement de cette espèce, rendu nécessaire pour permettre à l'Etat, qui ne sera pas en possession du territoire litigieux, de l'exiger, en vertu de la décision du Conseil qui le lui attribuerait. Une simple recommandation ne lui donnerait pas un droit véritable de formuler une telle réclamations de remise.

L'accord des Parties ne fait que compléter les fonctions normales que le Conseil exerce en vertu de l'art. 15 du Pacte. Cet article qui confère au Conseil des attributions médiatrices et conciliatrices, s'applique sur tout point où l'accord des Parties fait défaut.

La procédure devant le Conseil. — Les Parties (la Grande-Bretagne et la Turquie) ont elles-mêmes eu en vue ces fonctions du Conseil telles qu'elles résultent de l'art. 15 du Pacte, en concluant le Traité de Lausanne, et s'y étaient référées implicitement. En effet, en prévoyant le règlement de leur litige par le Conseil, elles ne pouvaient se référer qu'au Conseil tel qu'il est organisé et tel qu'il fonctionne en vertu du Pacte⁷⁰. Car les règles du Pacte relatives à l'organisation et au fonctionnement du Conseil sont impératives. Les Parties ne peuvent les modifier ni les suspendre. Leur accord ne pouvait que faire produire à la recommandation du Conseil, telle qu'elle est définie dans le Pacte, un effet plus énergique.

La Cour aborde ainsi la deuxième question qui lui fut posée : la

69. B. 12, pp. 27-8.

70. B. 12, p. 29.

décision du Conseil de la S.D.N., saisi en vertu de l'art. 3 § 2 du Traité de Lausanne, doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité et les représentants des Parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote ?

La Cour, en déniant à la décision que le Conseil devait prendre en vertu de l'article sus-mentionné la qualification de l'arbitrage *stricto sensu*, s'est déjà refusée à tirer les conséquences de la notion de l'arbitrage pour les appliquer à cette décision. Elle n'admet pas non plus que, pour rendre sa décision, le Conseil doive observer les règles de procédure suivies par les tribunaux d'arbitrage. Le Conseil doit, par conséquent, trancher la question de frontière turco-iraquienne par un vote unanime conformément au Pacte, et non à la majorité, comme c'est généralement le cas dans la pratique des tribunaux d'arbitrage. Le motif de cette règle du Pacte est, d'après la Cour, dans le caractère de la composition du Conseil. Remarquons, que l'art. 15, qui régit plus spécialement les attributions contentieuses du Conseil, est aussi un des rares articles du Pacte qui contienne quelques indications sur sa procédure.

Composition du Conseil. — Le Conseil est composé d'hommes politiques. Certains de ces hommes ont, en vertu de l'art. 4 du Pacte et des Résolutions subséquentes du Conseil, un siège permanent, d'autres sont désignés par l'Assemblée pour une période de temps déterminée. Les représentants des Etats intéressés dans une affaire, telle que celle de Mossoul, sont invités, à raison de cet intérêt, à prendre place à la table du Conseil. Leur situation juridique n'est, toutefois, pas comparable à celle des arbitres nationaux siégeant dans un tribunal d'arbitrage. Car au Conseil, il s'agit, dit la Cour, de représentants des Etats ou des Membres de la S.D.N., « c'est-à-dire de personnes mandatées par leurs Gouvernements respectifs, dont elles reçoivent les instructions et dont elles engagent la responsabilité »⁷¹. En raison de cette composition de nature diplomatique et des charges particulières qui incombent à certains Membres du Conseil à raison de leur situation politique, ainsi que pour des considérations de nécessité de sauvegarder le prestige et d'assurer l'autorité des décisions du Conseil, la règle de l'unanimité dû être insérée dans le Pacte comme naturelle et nécessaire (art. 5 du Pacte). Cette règle est suivie dans les conférences diplomatiques. Elle ne saurait fléchir du fait que le Conseil est investi, en l'espèce, de pouvoirs qui dépassent ses attributions ordinaires. L'art. 5 n'y apporte qu'une seule exception pour les questions de procédure (al. 2). D'ailleurs, la règle n'est pas impérative. Ceci résulte des motifs qui l'ont

71. B. 12, p. 29, compar. B. 6, p. 26 procédure du Conseil en matière de questions des minorités. Et V. Salvioni, Cours. Ac. 1926, 11, p. 64 note 1.

faite édicter. Les Parties pourraient y déroger par un accord. Or, l'art. 3 du Traité de Lausanne ne contient aucune stipulation expresse dérogatoire à cette règle, analogue aux art. 44 et 107 de ce même traité.

La règle de l'unanimité du vote du Conseil comporte une limitation. Les voix des Parties doivent être exclues du calcul de cette unanimité. L'exclusion a pour but de leur enlever le droit de veto dont elles jouiraient autrement et qui pourrait empêcher toute décision. Elle se fonde sur cette considération générale que nul ne peut être juge dans sa propre cause. L'exclusion du vote des représentants des Parties du calcul de l'unanimité ne les empêchera, d'ailleurs, pas de prendre part au vote. Le Pacte (art. 15, al. 6, 7), apporte également un argument à l'appui de cette nécessité de l'unanimité limitée du vote du Conseil. L'art. 15 vise un cas ayant le même caractère que l'affaire de Mossoul, c'est-à-dire constituant un véritable litige. On peut tirer un argument *a fortiori* de son al. 6. Car, si cet alinéa exige l'unanimité pour donner à la recommandation du Conseil les effets limités qu'il prévoit, d'autant plus cette unanimité est exigée pour une décision ayant un effet obligatoire pour les Parties comme ce fut le cas dans l'affaire de Mossoul.

Compétence du Conseil. — Nous avons établi que le Conseil, tout en étant par son essence un organe politique, exerce, en vertu du Pacte, des fonctions contentieuses. Avec l'assentiment des Parties, sa décision peut même prendre par le caractère obligatoire de ses effets, l'aspect d'une sentence arbitrale ou judiciaire.

L'art. 12 du Pacte permet de constater les analogies que le Conseil présente avec les tribunaux du droit interne. C'est un organe préconstitué, ayant des attributions et une procédure déterminées, qui en principe, ne se saisit pas spontanément d'un litige, mais doit être saisi par les Parties qui peuvent s'assigner par une requête unilatérale. Ainsi, le Pacte pare ingénieusement, grâce au Conseil, aux imperfections de la justice internationale provenant de l'absence de judicature obligatoire et des « lacunes » ou imprécisions du droit international. L'examen de l'avis 4 qu'on va entreprendre, permettra de relever un autre trait du Conseil qui le rapproche d'une juridiction judiciaire : il se prononce sur sa compétence, ou, comme on dit, il a la compétence de sa compétence.

La délimitation de la compétence du Conseil avec celle de la Cour. — Dans le système du Pacte, la ligne de démarcation entre la compétence du Conseil et de la Cour Permanente, est flottante. Ceci tient au fait de l'absence en droit international d'une ligne séparative nette entre les domaines des différends politiques et juridiques. Il est rare de trouver

un différend qui ne présente les caractéristiques ou ne puisse revêtir les aspects propres à l'une et à l'autre de ces deux catégories. L'Etat intéressé peut, par conséquent, le qualifier, soit de juridique, soit de politique et, suivant cette qualification, le porter devant la Cour Permanente ou devant le Conseil. Le Pacte a énuméré dans son art. 13 à titre exemplatif, les différends juridiques qui sont susceptibles d'un règlement judiciaire ou arbitral, mais il n'impose aux Parties aucune obligation rigoureuse en ce qui concerne l'organe devant lequel les différends de l'une des deux catégories doivent être portés, d'autant plus que le Conseil peut remplir la mission judiciaire d'interprétation des traités⁷². Il n'existe d'obligation pour les Membres de la S.D.N. qu'en ce qui concerne la nécessité de soumettre le différend, faute de son règlement par voie de négociations directes ou par voie d'arbitrage, et avant de recourir à la guerre, au Conseil ou à la Cour.

La Cour et le Conseil sont deux organes essentiellement différents par leur nature. Le Conseil, est un organe politique, dont l'action est en premier lieu médiatrice et conciliatrice ; la Cour est un organe judiciaire qui garde ce caractère, même en exerçant sa fonction consultative⁷³. Mais, étant donné les attributions contentieuses appartenant au Conseil en vertu de l'art. 15 du Pacte, et la possibilité pour les Parties de lui conférer par un accord des pouvoirs plus étendus, une concurrence apparente peut se produire entre les juridictions de la Cour et du Conseil. En raison du caractère facultatif pour les Parties, du recours au Conseil, celui-ci doit se déclarer incompétent, s'il existe un traité stipulant pour le règlement du différend, la compétence d'un autre organe, par exemple, de la Cour Permanente. L'arrêt 2 (Cessions Mavrommatis) qualifie la compétence qu'exerce le Conseil en vertu de l'art. 15. al.1 du Pacte de générale, embrassant tous les différends susceptibles d'entraîner une rupture, et celle de la Cour de limitée. La première se base sur le Pacte, l'autre sur une convention qui la délimite⁷⁴. Mais, comme l'avait dit la Cour, il n'y a pas de différend que les Parties ne puissent lui soumettre par un accord⁷⁵.

Arrêt 12. — Lorsque la juridiction de la Cour et du Conseil résultent d'un traité, il est nécessaire de délimiter les domaines de leurs compétences respectives. L'arrêt 12 s'occupe d'un cas de pareille concurrence de juridictions résultant d'une convention. Dans cet arrêt l'instance fut introduite devant la Cour en vertu de l'art 72 al.3 de la Convention de Genève du 15 mai 1922(article identique à l'article 12 du traité des

72. B. 6, p. 25.

73. B. 12, p. 27 ; B. 5, p. 29.

74. A.2, p. 16.

75. A. 15, p. 21-2 ; A. 17, p. 37.

Minorités polonaises), par le Gouvernement allemand. Il s'agissait, en l'espèce, de l'exclusion des élèves des écoles minoritaires allemandes, en Haute Silésie, opérée, après enquête, par les autorités polonaises locales. Ces enfants appartenaient à la minorité allemande. Statuant sur la réclamation adressée par l'Association allemande de la Haute-Silésie polonaise (Deutscher Volksbünd für Polnisch Oberschlesien), le Conseil décida, le 12 mars 1927, d'intervenir auprès du Gouvernement polonais pour signaler, entre autre, à son attention l'intérêt qu'il y aurait à ne pas insister sur le maintien des mesures prises par les autorités locales. En outre, l'exclusion des enfants ayant été motivée par leur prétendue non-appartenance à la minorité allemande, la décision du Conseil instituait un contrôle sur des cas concrets. La décision du Conseil fut adoptée en vertu de l'art. 149 de la Convention de Genève. Le Conseil exerce, en vertu des articles 147, 149 de la Convention, des attributions juridictionnelles. Il peut statuer sur des pétitions individuelles et collectives que la Convention autorise les intéressés à lui adresser. La décision mentionnée donnait un règlement provisoire de l'affaire sans toucher à certaines questions juridiques qu'elle soulevait⁷⁶. Or, lorsque l'Allemagne soumit à la Cour ces questions par requête introductive d'instance du 2 janvier 1928, la Pologne excipa de la compétence exclusive du Conseil, qui aurait réglé l'affaire en vertu des articles 149 et 157 de la Convention et dont la décision ne saurait être contrôlée par la Cour⁷⁷. Répondant à l'exception polonaise, la Cour remarqua que la Convention de Genève n'avait pas défini les rapports découlant de la coexistence des pouvoirs du Conseil (art. 147, 149) et de la juridiction attribuée à la Cour (art. 72 al. 3). « Mais, dit la Cour, en l'absence de tout règlement spécial à ce sujet, elle estime devoir rappeler son observation antérieure, à savoir que *les deux juridictions sont d'ordres différents*. » Lors de ses délibérations du 8 décembre 1927, le Conseil appliquant cette idée, a expressément réservé le côté juridique de l'affaire. La Résolution du 12 mars 1927 n'est « qu'une mesure exceptionnelle destinée à faire face à une situation de fait non prévue par la Convention du 15 mai 1922 ». C'est à la Cour qu'il appartient de trancher la question de droit soumise par la requête allemande. Le Conseil a compétence, en vertu des dispositions de la Convention, pour statuer sur des pétitions individuelles ou collectives des particuliers. Cette compétence est tout-à-fait distincte de celle de la Cour qui statue sur des différends entre Etats. La qualité différente des Parties dans les deux cas servira de critérium pour déli-

76. La thèse de l'Allemagne consistait à dire que même un enfant, sachant exclusivement le polonais devait pouvoir être admis dans une école minoritaire, la décision à prendre à ce sujet ne dépendant que de la volonté des parents.

77. A. 15, pp. 29, 30.

imiter les compétences de la Cour et du Conseil. La compétence du Conseil ne limite, donc, pas celle de la Cour, tout en s'étendant aux articles du titre premier de la troisième partie de la Convention pour lesquels l'art. 72 al. 3 donne formellement, en cas de différends entre Etats, juridiction à la Cour⁷⁸. Une concurrence analogue de compétence entre le Conseil et la Cour peut se produire dans le cas de l'art. 12 al. 2 et 3 du Traité des Minorités polonaises. C'est par la prévention dans l'ordre du temps qu'un pareil conflit devra être tranché. Sinon, on pourrait imaginer, à supposer le Conseil et la Cour simultanément saisis d'une affaire, la Cour étant saisie par voie contentieuse, que le Conseil lui adresse une demande d'avis exactement sur la même question dont elle est saisie, ce qui serait, évidemment inutile.

Remarquons, en terminant cette question de concurrence entre les juridictions de la Cour et du Conseil, que le Pacte témoigne d'une certaine préférence pour la procédure juridictionnelle. Comme l'avait dit le Comité de juristes dans l'affaire « Salamis », le Conseil ne devrait prendre aucune mesure « susceptible d'être interprétée comme un empiètement sur les attributions d'un tribunal international régulièrement saisi. »

Limitation de la compétence du Conseil résultant de l'art. 15 al. 8 du Pacte. — L'étude de l'avis 4 démontre que la compétence du Conseil est très large. Elle lui fut donnée dans l'intérêt de la paix. Les limitations à cette compétence proviennent soit des traités, soit des circonstances de fait, (par exemple, négociations directes engagées entre les Parties). La plus importante des limitations provient du Pacte (art. 15 al. 8). Dans l'avis 4, une exception fut soulevée contre la compétence du Conseil, tirée de cet aliénéa. En vertu du Pacte, c'est au Conseil lui-même qu'appartient le droit de constater le bien fondé de cette exception.

Avis 4. Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc. — L'avis du 7 février 1923 fut donné à la suite des événements suivants. Le 8 février 1921 deux décrets furent promulgués, celui du bey de Tunisie et celui du Président de la République Française, dans le même numéro du *Journal Officiel tunisien*, le décret beylical précédant le décret présidentiel. Le décret beylical déclarait Tunisien tout individu autre que le ressortissant de la Puissance protectrice, né sur le territoire du Royaume, de parents dont l'un y est lui-même né. Le décret présidentiel déclarait Français, tout individu né dans la Régence de Tunis de parents dont l'un, justiciable au titre étranger des Tribunaux français du protectorat, est lui-même né dans la Régence, pourvu que sa filia-

78. A. 15, p. 23.

tion soit établie en conformité des prescriptions de la loi nationale de l'ascendant ou de la loi française avant l'âge de 21 ans. Un droit fut donné à l'individu entre sa 21^e et sa 22^e année de renoncer à sa qualité de Français, si son parent, né dans la Régence, n'est pas celui qui, en vertu des règles posées par la législation française, donne à l'enfant sa nationalité.

Une législation analogue fut introduite simultanément au Maroc (Zone française).

Etant donné la présence dans la Régence de Tunis et au Maroc d'un nombre considérable d'Anglo-Maltaïes qu'affectaient les décrets en question, les agents du gouvernement britannique à Tunis et au Maroc attirèrent l'attention de celui-ci sur cette législation. Des protestations furent soulevées auprès du gouvernement français contre l'application aux sujets britanniques des décrets mentionnés. N'obtenant pas satisfaction, le gouvernement britannique porta le différend devant le Conseil de la S.D.N., en invoquant l'art. 15 al. 1 du Pacte. La France fit connaître, alors, son intention de se prévaloir devant le Conseil des dispositions du § 8 du même article. Remarquons, que le gouvernement britannique ne put invoquer l'art. 15 qu'à la faveur d'une certaine exagération. En effet, l'art. 15 al. 1 ne peut servir de base d'un recours au Conseil qu'en ce qui concerne les différends susceptibles d'entraîner une rupture. Le différend franco-britannique n'avait, évidemment, pas ce degré de gravité.

Plus tard, à la suite d'un accord entre les Parties, le Conseil prit une Résolution du 4 octobre 1922, portant en termes suivants le différend devant la Cour: « Le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, et de leur application aux ressortissants britanniques, est-il ou n'est-il pas, *d'après le droit international*, une affaire exclusivement d'ordre intérieur? (art. 15 § 8 du Pacte) ». C'est-à-dire, précisa la Cour, en employant les termes mêmes du Pacte, il s'agit de savoir si le différend visé dans la Résolution du Conseil porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la France. Il s'agissait donc d'établir la nature du différend franco-britannique. Les Parties étaient d'accord que, si la Cour jugeait qu'il ne s'agissait pas d'une affaire d'ordre intérieur au sens de l'art. 15, al. 8, elle serait, quant au fond, soumise dans son ensemble, soit à l'arbitrage, soit à un règlement judiciaire.

Les thèses respectives des Etats intéressés étaient les suivantes : la Grande-Bretagne soutenait que le différend était d'ordre international parce que la solution de la question de fond était subordonnée à l'examen de questions internationales, impliquant l'appréciation de la validité et l'interprétation des traités. Par contre, le gouvernement

français excipait de l'incompétence de la S.D.N. dans l'affaire, se fondant sur le principe de la souveraineté territoriale d'une nation en matière de législation sur la nationalité. Or, l'application de ce principe ne peut être mis en échec que par une stipulation expresse d'un traité, qui n'existait pas en l'espèce. La Grande-Bretagne ne saurait prétendre être traitée en Tunisie autrement qu'elle l'est en France, aucune convention n'existant entre les Parties analogue au traité avec l'Italie, qui confère aux Italiens le droit de conserver leur nationalité à perpétuité. La France conserve, donc, son droit de légiférer sur le territoire tunisien d'accord avec le gouvernement de Tunis. Cette législation s'inspire des fins élevées du Protectorat. L'assentiment des nations à toutes mesures conformes à ces fins, doit être considéré comme acquis par le seul fait de la reconnaissance du Protectorat.

La Cour remarque que les divergences franco-britanniques relatives à la nature du différend, doivent être résolus à la lumière des dispositions du § 8 de l'art. 15 du Pacte, qui dit :

« Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution. »

En l'espèce, la Cour fut substituée au Conseil. C'est à lui qu'appartient, d'après le § 8, d'établir, en appliquant le droit international, si le différend qui lui est soumis (en l'espèce, relatif au droit de la France de légiférer en Tunisie et au Maroc sur les questions de nationalité) porte ou ne porte pas sur une question que ce droit laisse à la compétence exclusive de la Partie qui invoque le § cité. En d'autres termes, le § 8 autorise le Conseil à se prononcer *en droit* sur une exception soulevée contre sa compétence par l'une des Parties au différend.

Comme le Conseil, dans l'hypothèse de cet alinéa doit porter son examen sur des questions de droit international, comme un véritable tribunal, il est naturel qu'il soit enclin à s'en remettre pour cette tâche à un comité de juristes ou à la C.P., dont l'autorité en matière de droit international est si haute. C'est ainsi que le Conseil a agi dans l'affaire du Patriarche œcuménique où l'exception tirée de l'art. 15 al. 8, fut soulevée par la Turquie, et dans celle des îles d'Aland où elle fut soulevée par la Finlande. L'examen de cette dernière affaire fut confié par le Conseil à une commission de juristes. Dans l'affaire des « optants hongrois », la Roumanie n'a pas voulu invoquer l'al. 8 comme elle aurait pu le faire, pour ne pas rendre possible l'appréciation par le Conseil la compatibilité de sa réforme agraire avec le droit international⁷⁹.

79. V. aussi B. 5, pp. 26-7. Affaire de la « Carélie Orientale », où la Cour n'admit pas la pertinence de l'al. 8 invoqué par la Finlande.

Par sa résolution du 4 octobre 1922, le Conseil a donc substitué la Cour à lui même pour statuer sur la compétence de la S.D.N., dans le différend franco-britannique.

La compétence exclusive. — Dans son avis, la Cour précise ce qu'il faut comprendre par la « compétence exclusive ». Cette compétence embrasse certaines matières qui, tout en pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas réglées, en principe, par le droit international. Cela veut dire que chaque Etat reste, en ce qui les concerne, seul maître de ses décisions, c'est son « domaine réservé ». Le droit international n'y a pas encore pénétré. Le contenu de ce domaine, suivant la formule expressive de M. Politis, est « formé de la somme des lacunes du droit ». En général, ce sont les matières les plus graves, qui touchent à l'honneur, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et aux intérêts vitaux de l'Etat, qu'on considère comme échappant au droit international. La détermination du contenu du domaine réservé est une question de fait, et, comme dit la Cour, « une question relative ». Elle dépend du développement du droit international qui s'étend, peu à peu, aux domaines qui étaient auparavant en dehors de son empire. L'étendue du domaine réservé va, donc, en se rétrécissant. Les questions de nationalité « dans l'état actuel du droit international », sont, en principe, déclare la Cour, comprises dans ce domaine réservé. D'ailleurs, la détermination du contenu du domaine réservé, n'est pas laissée dans le système du Pacte, au libre arbitre de l'Etat intéressé, mais doit être faite, d'après un critérium objectif, par une autorité internationale — le Conseil. La compétence de l'Etat est, par conséquent, exclusive, non en ce qui concerne la détermination de l'étendue du domaine réservé, mais quant à l'utilisation par l'Etat de cette compétence⁸⁰.

La raison de l'insertion de l'al. 8, dont l'origine est américaine, dans l'art. 15, telle qu'elle est donnée par la Cour, est la suivante. L'art. 15 donne au Conseil compétence pour tout différend susceptible d'entraîner une rupture qui ne fut pas soumis à l'arbitrage ou au règlement judiciaire. Il ne contient pas de réserves qu'on trouve généralement, dans les traités d'arbitrage. A cette compétence, si générale, de la S.d.N. le § 8 de l'art. 15 apporte un tempérament en faveur de l'indépendance des Etats. Il empêche que les affaires intérieures d'un Etat, dès qu'elles paraissent toucher aux intérêts d'un autre Etat, soient portées devant le Conseil qui n'est pas tenu en émettant ses recommandations d'appliquer le droit strict puisqu'il peut recommander « toutes solutions qu'il considère comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce »⁸¹. La disposition du § 8 est exceptionnelle ; dès

80. *Politis*, Cours Ac. 1925, t.1, pp. 50, 52.

81. V. de Visscher, *R.D.I.* L.C. 1928, p. 247. Sur les pouvoirs du Conseil de passer outre à l'exception du § 8 en vertu des compétences qu'il tient de l'art. 11 du Pacte.

lors elle ne se prête à aucune interprétation extensive. Elle tempère ce qu'il y a d'excessif dans le droit de citation unilatérale devant le Conseil, que le Pacte accorde à ses Membres.

Mais les Etats peuvent, dit la Cour, restreindre, par des engagements pris envers d'autres Etats, leur liberté de disposer à leur gré dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas, en principe, réglée par le droit international. Au regard des Etats, envers lesquels ces engagements étaient pris, la compétence de l'Etat qui s'est engagé, cesse d'être exclusive, et il ne pourra plus invoquer le § 8 de l'art. 15 du Pacte. L'Angleterre soutenait, précisément que la solution de la question du fond était subordonnée à l'examen des engagements d'ordre international contractés par la France, et que, par conséquent, le différend cessait de faire partie du domaine réservé de celle-ci. Mais, les deux Parties différaient d'opinion sur la mesure dans laquelle lesdits engagements internationaux devaient être examinés par la Cour pour répondre à la question qui lui fut soumise. La Cour fit sienne la thèse anglaise, tout en lui apportant un notable tempérament. Elle constata d'abord que, comme le Conseil l'a reconnu dans l'affaire des îles d'Aland, le simple fait de porter un différend devant la S.D.N., ne suffit pas pour lui donner un caractère international. De même la simple invocation par les Parties des engagements d'ordre international ne suffit pas pour écarter l'application du § 8 de l'art. 15. Mais cette disposition, qui est d'une interprétation stricte, cesse d'être applicable dès qu'il est possible d'arriver à *une conclusion provisoire* que les titres invoqués peuvent avoir une importance juridique pour la solution du différend soumis au Conseil, et que la compétence d'un Etat pour prendre une certaine mesure se trouve subordonnée à l'appréciation de la validité et à l'interprétation de ces titres. Le système du Pacte, établi en vue d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux, ne permet pas au Conseil de pousser plus avant son examen des titres invoqués par les Parties et de se prononcer sur leur valeur. En effet, le Conseil exerce les attributions juridictionnelles en vertu de l'art. 15, non en tant que juge, mais aux fins de conciliation. Or, tranchant au fond le différend dont il est saisi, en appréciant les titres invoqués quant à leurs mérites, il se prononcerait en droit sur la question même que l'exception tirée de la disposition du § 8 était destinée à soustraire à son examen et rendrait ainsi la garantie résultant de cette exception illusoire. Le Pacte n'admet pas une décision judiciaire sur la base d'une citation unilatérale⁸². Puisque par la Résolution du Conseil la Cour lui est substituée pour se prononcer sur l'exception soulevée par la France, elle a exactement la même compétence

82. De Vineuil. *R.D.I. L.C.* 1923, pp. 298-9.

qu'aurait eue le Conseil s'il avait statué lui-même. Elle n'examinera donc les titres et documents invoqués par les gouvernements intéressés que dans la mesure nécessaire pour se prononcer sur la nature du différend qui les sépare. A la suite de cet examen, elle arrive à la conclusion que le différend franco-britannique ne porte pas, d'après le droit international, sur une affaire exclusivement d'ordre intérieur. La Cour a motivé ainsi son opinion. La question de savoir si la compétence exclusive que l'Etat protecteur possède en matière de nationalité sur son propre territoire s'étend au territoire de l'Etat protégé, dépend de l'examen de l'ensemble de la situation internationale telle qu'elle résulte, d'une part, des traités de protectorat (en l'espèce, de Kasr-Saïd, de Marsa, de Fez etc.) et, d'autre part, des conditions de reconnaissance du protectorat par les Etats tiers. La question sort ainsi, du cadre de la compétence exclusive. Pour le Maroc comme pour la Tunisie on se trouve en présence de la nécessité d'interpréter des engagements internationaux. Ensuite, tandis que la Grande-Bretagne soutient que les décrets du 8 novembre 1921 sont inapplicables aux sujets britanniques étant donné les traités qu'elle avait conclus avec les deux Etats protégés, la France soutient la caducité de ces traités par l'application de la *clausula rebus sic stantibus*, vu le nouvel état de choses créé pour les pays en question à la suite de l'établissement du régime de protectorat. Enfin, la question sort également du cadre de la compétence exclusive d'un Etat par le fait de l'existence d'une contestation au sujet de l'application, en l'espèce, de la clause de la nation la plus favorisée, invoquée par la Grande-Bretagne, pour réclamer le bénéfice de l'application à ses ressortissants en Tunisie de la Convention Consulaire italienne qui garantit aux ressortissants italiens le droit de conserver leur nationalité. La France déniait à la Grande-Bretagne le droit de s'en prévaloir en raison de la portée économique de cette clause et du caractère synallagmatique de la Convention franco-italienne, tout en tirant de l'existence de cette clause des déductions absolument opposées à la thèse britannique. La clause avait, donc, besoin d'être interprétée. Pour toutes ces raisons, dit la Cour, le différend franco-anglais porte sur une question qui, selon le droit international, se trouve en dehors de la compétence exclusive d'un Etat. La réserve de l'al. 8 de l'art. 15 du Pacte, dont on a pu observer le jeu dans l'avis étudié, constitue la limitation la plus importante, qui existe à la compétence de la S.D.N.

Avis 5. Statut de la Carélie Orientale. — Dans son avis du 23 juillet 1923, la Cour a donné l'interprétation de l'art. 17 du Pacte qui vise les différends « entre deux Etats dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie. »

Un différend s'était élevé entre la Russie et la Finlande au sujet de la Carélie Orientale (territoire situé entre la mer Blanche et le lac Onega à l'Est et la Finlande à l'Ouest). A la suite de la guerre russo-finlandaise, un traité de paix fut conclu à Dorpat (Iourief), le 14 octobre 1920. En vertu des art. 10 et 11 du Traité, un Territoire autonome de la Carélie de l'Est fut constitué jouissant du droit des nations de disposer d'elles-mêmes. Lors de la conclusion du Traité, la délégation russe a fait une « Déclaration concernant l'autonomie de la Carélie Orientale ». La controverse ayant surgi à son sujet était la suivante. Tandis que le gouvernement finlandais soutenait que la Déclaration formait une partie de l'accord conclu entre les deux pays et que le Traité n'était conclu qu'à la condition que la Déclaration eût une force obligatoire identique aux stipulations du Traité lui-même, le gouvernement soviétique n'attribuait à la Déclaration qu'une valeur informative. D'après lui, la Déclaration consacre la situation existante, et l'autonomie de la Carélie Orientale est une question d'ordre intérieur. Le différend portait sur certains autres points relatifs aux prétendus manquements du gouvernement soviétique à l'exécution du Traité. La Cour relève que la question qui lui est posée par le Conseil n'a trait qu'à l'obligation qu'aurait assumée la Russie par la Déclaration et par l'art. 10 du Traité d'assurer l'autonomie de la Carélie Orientale, ainsi qu'aux autres obligations relatives aux deux communes visées dans les articles 10 et 11 du Traité. Il s'agissait de savoir si les art. 10 et 11, ainsi que la déclaration sus-mentionnée constituaient des engagements d'ordre international obligeant la Russie vis-à-vis de la Finlande. Or, d'après la Cour, le résultat de la recherche de l'existence d'un lien contractuel entre la Russie et la Finlande dépend, dans une large mesure, de la solution de la question de la valeur de la Déclaration de la délégation russe, qui est une question de fait. Cette raison empêche, dans une certaine mesure, que la Cour donne un avis, car par sa nature, la fonction consultative exige qu'elle ne soit exercée que lorsque les faits de la question sur laquelle l'avis est demandé, sont constants. Mais un obstacle beaucoup plus grave à l'émission de l'avis est dans le fait que la Russie est en dehors de la S.D.N. Dans la partie de cet ouvrage, relative à la compétence *ratione personæ* on examinera la valeur et la portée de l'objection tirée de cette dernière considération. Notons, que dans l'avis 5, la Cour en se prononçant sur la compétence (territoriale) de la S.D.N., en vertu de l'art 17 interprète en même temps l'art. 14 du Pacte, puisqu'elle émet une opinion sur les pouvoirs du Conseil de lui demander des avis dans les cas de litiges nés et actuels entre deux Parties dont l'une n'est pas Membre de la S.D.N., et qui conteste sa compétence.

Les décisions citées illustrent suffisamment l'interdépendance et la collaboration qui existent entre les organes de la S.D.N. et la Cour qui se manifestent sous ces deux formes tangibles de l'exercice de la fonction consultative et de l'interprétation du Pacte par la Cour.

DEUXIEME PARTIE

Principales caractéristiques de la Cour

CHAPITRE I

L'UNIVERSALITÉ DE LA COUR.

Dans la Partie précédente on a déterminé les liens qui unissent la Cour à l'Organisation de Genève. Pourtant, la Cour n'est pas uniquement une institution de la S.D.N., son importance est mondiale.

Comme s'est exprimé lors de l'inauguration de la Cour M. da Cunha, alors président du Conseil de la S.D.N., celle-ci ne juge pas au nom d'un Etat quelconque, ni d'un groupe d'Etats, mais au nom de l'humanité toute entière. En effet, les juges qui concourent au jugement sont censés représenter tous les pays, les tendances et la culture juridique des différentes parties du monde (art. 9 St.). Les agents des Parties dans leurs plaidoiries, ainsi que les juges dans leurs opinions dissidentes se réfèrent souvent aux doctrines, tendances et courants de jurisprudence répandus dans le monde entier. Les juges nationaux, dont la nomination est si habituelle dans la procédure de la Cour¹, ont pour mission de mettre celle-ci au courant du droit de leur pays, et ils prennent part au jugement non en qualité de représentants de leurs Etats respectifs, mais de tous les Etats. Tous les Etats peuvent se présenter devant la Cour, il y a eu des exemples où les affaires des Etats non-Membres de la S.D.N. furent portées devant elle². Les juges de la Cour peuvent être choisis parmi des ressortissants des Etats non-Membres de la Société (par exemple, M.M. Moore Ch. E. Hughes ressortissants des E.U.A.).

Il n'est pas besoin de faire partie de la S.D.N., pour adhérer au Statut de la Cour. Un exemple récent d'une pareille adhésion est fourni par les E.U.A., qui, tout en faisant partie des Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte, n'ont pas adhéré à la Société³.

Malgré ce caractère d'universalité, la Cour a été jusqu'à présent une juridiction essentiellement européenne. Pendant ses neuf premières

1. E. 6, p. 17.

2. B. 5, B. 12, A. 10.

3. E. 6, p. 151.

années d'existence, il n'y eut que peu d'affaires où des pays non-européens furent impliqués⁴.

La Cour est une juridiction moins coûteuse que les tribunaux d'arbitrage antérieurs. Ceci s'explique, en partie, par le fait que les frais généraux d'entretien sont à la charge de la S.D.N., en partie, par le caractère permanent de la Cour, ce qui évite les frais complémentaires résultant de la nécessité de réunir et d'installer les juges⁵.

La Cour est, en outre, une juridiction rapide : — en moyenne, une décision est rendue dans les trois mois après la saisine de la Cour. La nécessité d'une telle juridiction fut vivement ressentie dans le domaine international, où le moindre retard peut avoir des conséquences d'une gravité incalculable, en diminuant les chances de règlement pacifique du conflit. Cette célérité dans l'expédition des affaires est atteinte par une triple série de mesures. D'abord, la faculté donnée au président (art. 23 du St., 28 Règ.) de convoquer la Cour en cas d'urgence en sessions extraordinaires. Il en a largement usé au cours de la période écoulée, de sorte que le nombre de sessions extraordinaires dépassa celui des sessions ordinaires (au 15 juin 1930 il a eu 8 sessions ord., 9 extraord⁶). D'un autre côté, toutes les affaires inscrites au rôle sont jugées par la Cour jusqu'à l'épuisement de celui-ci. Cette règle est devenue embarrassante vu l'ordre du jour chargé de la Cour. Elle fut appliquée lors des 8^e et 13^e sessions bien qu'il fallût pour son observation, l'affaire n'étant pas en état, ajourner la Cour pour quelques jours⁷. Enfin en vue de la prompte expédition des affaires, la Cour compose annuellement une Chambre de trois juges, appelée à statuer en procédure sommaire lorsque les Parties le demandent (art. 29, Stat.). Cette procédure eut l'occasion de fonctionner dans les arrêts 3 et 4 (interprétation du § 4 de l'annexe à l'art. 179 du Traité de Neuilly) où les juges composant la Cour furent Loder, Weiss et Huber⁸. En outre, pour les affaires concernant le travail, ainsi que celles concernant le transit et les communications, la Cour compose également pour une période triennale des Chambres spéciales, composées de 5 juges, qui peuvent, avec le consentement des Parties, siéger ailleurs qu'à la Haye (art. 28, Stat.) Ces chambres n'ont pas encore eu l'occasion de fonctionner.

La Cour n'a pas de barreau auprès d'elle. Toute personne est admise à plaider devant elle. Cette règle, expliqua Lord Finlay⁹, se justifie par le fait que les plaideurs sont des Etats. Il n'y a donc pas lieu de

4. A. 1, le Japon ; A. 21, le Brésil ; A. 8, 14, 16, 18, la Chine.

5. Hammar skjöld, H.L.R. (1923), p. 724, De Bustamante, *op. cit.*, pp. 168 et sq.

6. E. 6, p. 175.

7. E. 3, pp. 183-4 ; E. 5, p. 234.

8. E. I, pp. 175-6.

9. D. 2 p. 78.

craindre un abus de procédure de leur part. En fait, une certaine limitation existe vu que les seules langues dont le Statut autorise l'usage devant la Cour sont le Français et l'Anglais. Il est vrai que les agents des parties ont le droit de demander, aux termes de l'art. 39 du Statut (Règ. 37) l'autorisation de se servir d'autres langues ; par exemple, dans les avis 6 et 7, M. Schiffer, représentant de l'Allemagne, s'est prévalu de ces dispositions pour plaider en allemand ¹⁰.

10. C. 3, vol. III, p. 1097.

CHAPITRE II.

LES CARACTERISTIQUES JUDICIAIRES DE LA COUR

Le Statut organise judiciairement la Cour. — Il résulte du rapport présenté au nom du comité de juristes au Conseil de la S.D.N., par M. de Lapradelle, qu'on avait voulu faire de la Cour Permanente un tribunal judiciaire. Il faut, dit L. Bourgeois, cité dans le rapport, que cela soit non un tribunal d'arbitrage, mais une Cour de justice¹¹. On a atteint cet objectif en donnant à la Cour une organisation et une procédure propres aux tribunaux judiciaires. La Cour est, en effet, la première réalisation d'un Tribunal international judiciaire. Une vaine tentative d'en instaurer un fut faite en 1907, lorsqu'on envisagea la création d'un tel tribunal, sous le nom de la Cour Internationale Arbitrale. Mais c'est seulement grâce au mécanisme puissant de la S.D.N. qu'on a réussi, en contenant les rivalités et en groupant les efforts à faire aboutir le projet d'une Cour International de Justice.

En prenant corps à titre de premier essai dans les conjonctures d'après guerre, l'organisation et la procédure de la Cour, tout en constituant un immense progrès sur l'organisation et la procédure des tribunaux internationaux d'arbitrage, ses devanciers, porte plusieurs traits propres à ses derniers. D'une part, la Cour est tributaire du passé et, de l'autre, elle possède certaines particularités dues à sa nature de Cour internationale, de juridiction mondiale qui la distinguent de tribunaux nationaux. C'est en tenant compte de ces observations qu'il convient d'étudier la jurisprudence de la Cour Permanente, qui met en relief les caractéristique judiciaires de la Cour. La valeur et l'autorité, tant juridiques que morales de cette jurisprudence et des précédents qu'elle est susceptible de créer, ainsi que son influence sur le développement ultérieur du droit international, sont fonction de l'organisation judiciaire de la Cour. Ce sont les particularités de cette organisation qui détermineront le rôle de la Cour, tel qu'on avait l'intention de le lui faire jouer.

A. Le trait essentiel de la Cour Permanente comme juridiction judiciaire est son *indépendance*. D'une part, la Cour est un organe indépendant et extérieur aux intéressés justiciables, c'est-à-dire aux Etats qui la chargent du soin de régler leurs différends; de l'autre, par son organisation et sa structure, c'est un corps autonome, absolument indépendant *en ce qui concerne son fonctionnement*, de la S.D.N., qui l'avait créé. Cette indépendance doit être comprise par analogie avec le droit interne. Ceux qui distinguent trois pouvoirs dans un Etat estiment que le pouvoir judiciaire se différencie des autres pouvoirs, le législatif et l'exécutif, et est aussi indépendant qu'eux. Peu importe que l'exécutif crée le judiciaire : ce n'est pas au moment de la formation de ce dernier qu'il convient de se placer pour apprécier son indépendance. Pour qu'on puisse dire qu'il existe une séparation juridique entre les pouvoirs exécutif et judiciaire, il est indifférent que le deuxième procède du premier. Il suffit que, par les conditions de son fonctionnement, le judiciaire reste indépendant¹². Ainsi, peu importe que la C.P. doive son existence à la S.D.N., pourvu que son organisation judiciaire lui permette d'accomplir sa fonction juridictionnelle en dehors de toute influence de celle-ci.

L'autonomie de la Cour Permanente est atteinte par les moyens suivants. Ses juges, d'après l'art. 2 du Statut, sont des « magistrats indépendants ». Cette indépendance est assurée d'abord par leur *inamovibilité* (art. 13, 18 st.). En outre, la C.P. n'est subordonnée à aucun organe que ce soit; elle occupe la première place dans la hiérarchie des juridictions internationales. M. da Cunha (Brésil) cité plus haut, a donné, au nom de la S.D.N., une assurance formelle de l'absence de la part des organes de la S.D.N., de toute volonté d'immixtion dans le fonctionnement judiciaire de la C.P. Cet esprit a persisté jusqu'à l'époque du renouvellement du mandat des juges. — A la 9^e Assemblée de la S.D.N., (lors de l'examen des projets pour la révision du Statut de la Cour), toute tendance de ces projets d'affirmer en quoi que ce soit la suprématie de la S.D.N. sur la Cour, fut invariablement condamnée comme nuisible à l'efficacité et à l'autorité de la Cour, susceptible d'inspirer de l'inquiétude aux Etats, signataires de nombreux traités prévoyant sa compétence¹³.

Le souci d'assurer l'indépendance de l'opinion de la Cour inspira les dispositions du Statut destinées à soustraire les juges aux influences politiques. Evidemment, cette indépendance politique de la Cour n'est pas aussi absolue que celle de son fonctionnement. Elle est assurée par une série de mesures. Les listes des candidats à l'élection sont dressées

12. P. V., *C.d.J.*, pp. 704-5.

13. Hammarskjöld, *op. cit.*, 1928, pp. 676-7.

non par les gouvernements des Etats, mais par les groupes nationaux de la Cour d'Arbitrage de La Haye, après consultation des institutions nationales s'occupant des questions de droit (art. 4 et 6, Stat.). De cette manière, l'influence gouvernementale se trouve, dans une certaine mesure atténuée¹⁴. L'art. 2 du Statut pose la condition que les juges soient « élus, sans égard à leur nationalité, parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires, ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international ». Un système d'incompatibilités sévère (qui sera encore plus strict quand le nouveau Statut révisé entrera en vigueur), empêche les juges d'occuper toute une série de fonctions dans un pays quelconque et les oblige à se vouer entièrement à leur haute mission (art. 16-17, St.) L'indépendance des juges est, en outre, assurée par l'existence à leur bénéfice des privilèges diplomatiques (art. 19) et par une rémunération adéquate. Depuis la 3^e Assemblée de la S.D.N., la Cour est financièrement autonome. En outre, on a de plus en plus tendance d'exonérer la S.D.N. qui paye les frais généraux de l'entretien de la Cour, du paiement des frais spéciaux, (tels que rétribution des assesseurs prévus aux art. 26, 27, du St.), dont la charge est imposée aux Etats plaideurs. Dans les hypothèses des arts. 40, 44 du Stat., la communication de la Cour, avec les Gouvernements, a lieu directement, sans passer par l'intermédiaire de la S.D.N.

B. Un autre trait essentiel et caractéristique de la Cour en tant que juridiction judiciaire est sa *permanence*. En ceci elle diffère des tribunaux d'arbitrage et de la Cour d'arbitrage de La Haye. Cette Cour, dite Permanente, n'a de permanent que son bureau, car elle ne comprend qu'une liste de juges, dispersés dans tous les coins du monde et qui ne se connaissent même pas. De cette liste, les Etats plaideurs doivent extraire des noms pour constituer un tribunal. La C.P., au contraire, est permanente d'abord par sa composition. Il n'est pas donné aux plaideurs le droit de récuser les juges. La composition normale de la Cour ne peut être modifiée que dans des cas exceptionnels (Stat. art. 24). La Cour n'est pas un tribunal occasionnel et privé, constitué pour un litige déterminé, comme les tribunaux d'arbitrage, mais un corps de magistrats à composition fixe — les Parties n'ont pas à élire les juges, — qui se réunit périodiquement le 15 juin (art. 23 du Stat.) et dont la session dure tant que le rôle des affaires n'est pas épuisé. Le président a le droit, si l'affaire soumise est urgente, de

14. P.V., *Com. J.*, pp. 705-6.

convoquer la Cour à n'importe quelle époque, en session extraordinaire. D'après le nouveau Statut de 1929, la permanence de la Cour est rendue encore plus effective (V. le nouvel art. 23)¹⁵.

La Cour n'a pas seulement une composition fixe, elle a également une procédure déterminée d'avance qui ressemble, tout en étant mieux définie, à celle du projet de la Cour de justice arbitrale de 1907 (St. chap. III, Règl. chap. II). On ne saurait trop insister sur l'effet heureux que l'emploi de règles déterminées et judiciaires de la procédure est de nature à exercer sur l'autorité de la sentence de la Cour. De telles règles sont une condition d'une importance primordiale pour l'administration de toute saine justice. L'autorité juridique et morale de la sentence sera d'autant plus grande que l'organisation et la procédure de la Cour se rapprocheront davantage du type de celles du droit interne, et la Cour offrira ainsi toutes les garanties de la justice interne, en adoptant, comme s'est exprimé M. de Lapradelle, les « ... procédés, formes et suretés propres à cette dernière »¹⁶. La procédure détermine les caractères de la sentence et exprime le degré du développement, à une époque donnée, de la justice. Or, la procédure de la C.P.J.I. est un sérieux progrès sur les errements des tribunaux internationaux d'arbitrage. Elle permet d'obtenir dans les décisions une unité de vues et une continuité de tendances grâce auxquelles s'établit une véritable jurisprudence analogue à celle des tribunaux nationaux.

Dans son remarquable rapport, d'une valeur si haute et si universellement appréciée, M. de Lapradelle a mis en relief l'importance de la permanence de la Cour pour la formation progressive, de la jurisprudence et le développement harmonieux et logique du droit international. Le facteur qui concourt à ce résultat, est, d'après le rapport, « l'esprit de corps, » corollaire du « lien permanent » qui existe chez « des magistrats associés d'une manière constante à la même œuvre. » C'est ce lien qui assure la « persistance d'une tradition » dans la jurisprudence¹⁷. La fixité des règles de procédure est précieuse en droit international, où la faiblesse des sanctions déterminée par l'absence d'un pouvoir exécutif, joue un rôle si néfaste. Elle est une garantie de l'impartialité et de l'objectivité dans le règlement des litiges.

On a soutenu que la formation d'une jurisprudence, en révélant les tendances des juges, nuirait au développement de l'activité de la C.P., en lui faisant préférer des tribunaux d'arbitrage *ad hoc*, mais dont le mandat serait défini par les Parties. Cette objection n'est pas sérieuse. Il est évident que les décisions de la Cour contribueront à combler les lacunes du droit international et à codifier ce droit en mettant en

15. E. 6, p. 52.

16. P.V., pp. 693-4.

17. *Ibid.*, pp. 695, 294.

lumière et en faisant connaître les points qui demeureraient auparavant obscurs. Cependant, le droit codifié par la jurisprudence et connu de tout le monde, ne détournera pas les plaideurs de la Cour, puisque, vu la haute autorité qui s'y attachera, il sera appliqué, comme une loi, par les tribunaux *ad hoc* que les Etats seraient tentés de constituer. Seulement, le droit devenant défini, les Etats sauront à quoi s'en tenir, ce qui aura pour conséquence la diminution du nombre des litiges et le triomphe de l'idée du droit.

La Cour, comme tout tribunal judiciaire, possède une organisation et une procédure préétablies qui sont contenues dans le Statut et le Règlement, et ne peuvent, en principe, être modifiées par la volonté des Parties en cause. En ce sens, on peut affirmer qu'elles sont fixes. Pourtant, sous certains rapports, une grande liberté d'action est réservée à la Cour pour régler sa procédure. Ainsi en vertu de l'art. 30 du Statut, elle est autorisée à régler elle-même le mode d'exercice de ses attributions en élaborant son Règlement. En outre, le Statut et le Règlement lui donnent une assez grande latitude en ce qui concerne l'accomplissement d'actes de procédure par les Parties et l'application de règles procédurales. Ainsi en donnant des Avis, elle a étendu les règles de procédure contentieuse à la procédure consultative. La révision du règlement en 1926 et 1927, a consacré cette extension. La procédure de la Cour offre, donc, des avantages de souplesse. Elle est l'expression de l'état actuel de la justice internationale, du degré élevé auquel celle-ci est parvenue, ce qui justifie la confiance de plus en plus grande que lui accordent les plaideurs.

En établissant la procédure de la Cour, il s'agissait de faire du nouveau¹⁸. La belle oeuvre accomplie par le Comité des juristes porte en elle l'empreinte des conceptions à la fois anglo-saxonne et continentale.

La structure et l'organisation judiciaire de la Cour, les procédés juridiques dont elle use, sont en parfaite harmonie avec le rôle qu'on avait voulu lui assigner. Les travaux préparatoires du Comité de juristes en font preuve. D'après le Comité, la mission de la Cour devait se limiter, en principe, à des affaires juridiques, se réglant par application du droit.

C. Le troisième trait judiciaire caractéristique de la Cour consiste, donc, dans l'obligation pour elle *d'appliquer le droit*. Cette obligation est inscrite dans l'art. 38 de son Statut qui énumère les sources du droit international dans l'ordre de leur importance que la Cour est tenue d'appliquer. Encore la convention de 1907, (art. 37), sur le règle-

18. La Cour présente certaines similitudes avec la Cour Suprême des E.U., le Tribunal fédéral suisse et les Tribunaux mixtes d'Égypte.

ment pacifique des différends internationaux, faisait un devoir au juge international de trancher les litiges internationaux « sur la base du respect du droit »¹⁹. Dans la procédure de la C.P.J.I., ce devoir devient plus strict : elle ne peut pas, à défaut d'une règle du droit établie et universellement acceptée, statuer, en l'absence d'un accord exprès à cet effet des Parties au différend, en vertu du dernier alinéa de l'art. 38 du Statut, *ex aequo et bono*. Ce devoir en lui donnant un caractère nettement judiciaire, est la plus sûre garantie qu'offre l'organisation de la Cour aux Etats justiciables. Il rehausse singulièrement non seulement la valeur juridique, mais la vertu morale de ses sentences. Cette obligation distingue la justice de la Cour de l'arbitrage où d'habitude on tient compte dans le règlement des litiges des considérations contingentes d'opportunité et de politique et non d'une règle définie du droit²⁰. C'est pourquoi la sentence des arbitres présente souvent plutôt les caractères flottants d'un accommodement ou d'une transaction que ceux augustes et sereins d'un arrêt de justice. En ce qui concerne la Cour, au contraire, la sentence, comme s'est exprimé M. Politis, « n'est plus un arrangement recherché par les parties, mais un arrêt de justice exprimant la conscience juridique universelle. » L'obligation de la Cour d'appliquer le droit ne fléchit pas même lorsque la contestation qui lui est déférée présente par certains côtés un aspect politique ou économique²¹. Il subsiste toutefois la question de savoir si tout différend de quelque nature que ce soit, est susceptible d'un règlement judiciaire. La Cour rencontra, au cours de son fonctionnement, des difficultés, quant aux règles de droit applicables, provenant d'une soi-disant « lacune du droit international » (A. 10, Affaire du « Lotus »).

Une difficulté d'appliquer le droit strict peut se présenter aussi lorsque, comme dans la controverse récente entre la France et la Suisse, relative aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, il s'est agi de trouver une formule qui conciliât un droit ancien indiscutable, comme celui de la Suisse, et un état de fait nouveau invoqué par la France, dont l'utilité est indubitable. En d'autres termes, lorsqu'il s'agit d'opérer une transition entre le droit ancien périmé et le droit nouveau meilleur²².

C'est le problème du rôle du juge international : dans quelle mesure le développement du droit international peut-il s'opérer par son entremise ; ce rôle consiste-t-il seulement à mettre en lumière, à préciser, à codifier le droit, ou à créer du droit nouveau. Relativement à ce sujet deux conceptions sont en présence. Dans les pays anglo-saxons, le

19. V. aussi, l'art. 15 de la Convention de 1899, et l'art. 7 du Projet de la Cour internationale des prises.

20. P.V., C.d.J., p. 696.

21. A. 20, p. 40.

22. A. 22, pp. 16, et sq.

juge international est traité avec une certaine défiance. Le juge national dit-on, tient son autorité de la souveraineté de l'Etat. Il ne peut dépasser les limites de celle-ci. En ce qui concerne le juge international, il n'existe pas de souverain qui lui confère son autorité. Par conséquent, il ne pourra statuer que s'il existe une règle de droit préexistante. La Cour suprême des Etats-Unis ne crée pas, mais constate le droit ; elle n'est qu'une institution compétente pour attester la conformité d'un acte accompli avec la loi qui régit l'activité sociale ; la loi doit par conséquent, précéder l'établissement d'une juridiction. Quant à la thèse continentale, elle consiste, au contraire, à accorder au juge international de larges pouvoirs. En outre, étant donné l'absence, en droit international de législateur, les débats des Parties prennent devant le juge une importance capitale, car en exprimant leurs vues subjectives, les Etats affirment le droit international et concourent à son élaboration.

L'art. 38 du Statut qui énumère les sources du droit que la Cour est tenue d'appliquer, ne règle pas la situation de la Cour au regard du droit national. La Cour a affirmé elle-même dans son arrêt n° 7 qu'elle était l'organe du droit international et que pour elle le droit national n'était qu'un simple fait²³. Sa mission consiste à examiner la conformité du droit national avec le droit international. Dans son avis 17 (affaire dite des communautés bulgares), elle affirme la supériorité de ce dernier droit sur le droit national et l'obligation pour les Etats de mettre d'accord avec lui leurs lois²⁴. Mais dans son arrêt 14 (affaire des emprunts serbes), la Cour fait observer que le Statut n'exclut pas la possibilité qu'un différend lui soit soumis portant sur une question devant être tranchée par application du droit interne et non pas par celle du droit international. Pourtant, dit-elle, « les cas dans lesquels la Cour appliquera le droit international seront sans doute les plus fréquents, car c'est le droit international qui règle les rapports entre les sujets à l'égard desquels la Cour exerce sa juridiction »²⁵.

23. A. 7, p. 19, A. 20, p. 19.

24. B. 17, p. 32, B. 10, pp. 20-21.

25. A. 20, p. 20.

CHAPITRE III

CARACTERISTIQUES JUDICIAIRES DE LA COUR D'APRES SA JURISPRUDENCE.

L'étude de la jurisprudence de la Cour permet de relever les traits caractéristiques suivants de l'organisation de la Cour.

Premièrement, la Cour possède les traits inhérents à toute juridiction judiciaire, telle qu'elle se présente dans le droit interne. Ensuite, la Cour, tout en présentant les caractéristiques du tribunal judiciaire et étant la première réalisation d'un pareil tribunal sur le plan international, possède les traits spécifiques des juridictions internationales. Enfin, sous certains rapports, la Cour reste tributaire du passé et révèle des traits communs avec les cours d'arbitrage du type le plus ancien bien que, par ailleurs, elle réalise dans le domaine de la justice internationale des progrès indéniables. En dernier lieu il convient d'étudier les traits spéciaux de la Cour, qui est dotée d'attributions particulières. Ces traits, tout en la rapprochant des juridictions du droit interne, qui souvent exercent des attributions analogues, constituent en droit international une complète innovation et s'expliquent par la place et le rôle qui sont dévolus à la Cour dans le système du Pacte. On entend parler de la fonction consultative de la Cour. L'étude de l'organisation de la Cour est d'un intérêt capital, car, on l'a dit, cette organisation exerce une influence primordiale sur la valeur et l'autorité de sa sentence.

A. La Cour ne se saisit pas spontanément.

La Cour ne se saisit pas de sa propre initiative. Pour fonctionner, elle doit être saisie par les Parties au différend. La saisine a lieu conformément aux art. 40 du Statut et 35 du Règlement, soit par requête unilatérale, lorsqu'il existe un texte préalable, qui donne juridiction à la Cour, soit en vertu d'un compromis spécial. La Cour n'a pas de pouvoirs d'intervenir d'office. Elle ne peut pas, comme par exemple, le Conseil de la S.D.N., en vertu de l'art. 11 du Pacte, être saisie pour traiter d'une affaire « à la demande de tout membre de la Société »,

même étranger au différend. Elle n'a pas non plus le droit d'intervenir de son propre mouvement lorsque le recours à sa juridiction forme, en vertu d'un traité, un élément du système de contrôle exercé par la S.D.N., comme c'est par exemple, le cas pour l'art. 26 du Mandat britannique sur la Palestine. La Cour peut aussi être saisie d'une requête d'avis consultatif par l'Assemblée ou le Conseil de la S.D.N., (art. 14 du Pacte). Elle possède, donc, le trait distinctif de tout tribunal : c'est un organisme inerte, ne se saisissant pas de lui-même, ne possédant aucun pouvoir d'évocation. Le corollaire de cette idée consiste dans l'impossibilité pour la Cour de statuer *ultra petita*. Plusieurs décisions de la Cour en donnent l'illustration. Ainsi, dans l'arrêt 7 (certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise), à propos de la conclusion (2 b) du Gouvernement allemand qui fut formulée sous une forme interrogative, et demandait à la Cour quelle attitude du Gouvernement polonais aurait été conforme aux art. 6 et suivants de la Convention de Genève, la Cour déclara que si elle pouvait interpréter les conclusions des Parties, elle ne pouvait pas se substituer à elles pour en formuler de nouvelles²⁶. Plusieurs autres décisions de la Cour expriment la même idée. Dans l'avis 10 (échange des populations grecques et turques), la Cour déclina sa compétence, malgré l'insistance du représentant grec (M. Politis), pour statuer sur la question de la situation du Patriarche œcuménique, dont elle ne fut pas régulièrement saisie par le Conseil. Dans le même avis, elle se refusa, comme n'y étant pas appelée, de donner une réponse à tous les problèmes qui pourraient surgir à propos de l'application de l'art. 2 de la Convention de Lausanne (30 janvier 1923), ni d'ailleurs, suffisamment renseignée pour le faire²⁷. Le souci de ne pas se prononcer *ultra petita* perce également dans le soin que prend la Cour de préciser les questions qui lui sont posées lorsqu'elles sont trop générales ou imprécises (art. 72, al. 2, Règlem.) et de rechercher leur sens et portée exacts afin de pouvoir y répondre.

Dans l'affaire de Jaworzina, où l'avis ne fut demandé que relativement à la frontière dans la région de Spitz, la Cour crut pouvoir se prononcer sur les frontières dans le duché de Teschen et le territoire d'Orawa, car il existait un rapport de dépendance entre la délimitation des frontières dans ces trois régions. Mais en le faisant, elle s'autorise du renvoi exprès que fit le Conseil aux thèses développées par les deux parties devant lui, qui faisaient allusion à ce rapport de dépendance. Les termes généraux de la demande d'avis indiquaient que l'avis devait porter sur l'ensemble des questions soulevées dans

26. A. 7, pp. 34-5.

27. B. 10, pp. 17; B. 3, p. 58; B. 6, pp. 8-9; B. 16, p. 14; B. 4, pp. 22, 23. A. 10, p. 22, A. 20, p. 47.

ces thèses²⁸. Non seulement le devoir de conclure incombe aux parties mais, en principe, ces conclusions de la Partie demanderesse doivent être contenues dans les pièces écrites (requête introductive d'instance, mémoire, réplique), afin que la partie adverse ait le moyen de les examiner dans les contre-mémoire et la duplique. Cette règle touche au droit de défense qui est un élément essentiel de toute procédure judiciaire régulière. Mais dès le 8^e arrêt (demande en indemnité dans l'affaire de l'usine de Chorzow), la Cour autorise largement les modifications des conclusions primitives des parties au cours de la procédure écrite ou orale, ou la formulation de nouvelles, sous réserve de la règle énoncée plus haut et souvent à condition que les modifications admises soient agréées par la partie adverse, si elles constituent un changement au fond de la conclusion originaire²⁹.

B. Un autre trait foncièrement judiciaire de la Cour consiste dans le fait qu'elle ne statue pas, comme s'exprime le Code civil, par voie générale et réglementaire. Ce trait forme le corollaire de la règle exprimée à l'art. 59 (St.) qui limite au cas d'espèce et aux parties en différend l'autorité de la chose jugée de la décision de la Cour.

Toutefois dans l'arrêt 7 (certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise), la Cour expliqua que l'art. 59 du Statut n'excluait pas les jugements purement déclaratoires. La possibilité de tels jugements est prévue par les art. 36, al. 2 l. a, et 63 du Statut. Le but de l'art. 59 consiste à éviter que « les principes juridiques admis par la Cour dans une affaire déterminée soient obligatoires pour d'autres Etats ou d'autres litiges »³⁰. On verra qu'en ce qui concerne les avis, leur autorité déborde souvent le cas d'espèce. Ils possèdent de ce fait un certain effet déclaratif. L'affirmation vaut surtout lorsque plusieurs pays sont liés par le même traité ou des traités analogues (par exemple le Pacte de la S.D.N., les traités des Minorités). Etant donné la haute valeur juridique des décisions de la Cour, une question juridique tranchée par elle devient résolue pour tous les Etats signataires des traités semblables. Aussi la Cour a-t-elle pris soin, lorsque l'interprétation des traités intéressant plusieurs Etats se pose devant elle, de donner la possibilité à tous ces Etats d'exprimer leur opinion par écrit ou oralement sur le Traité interprété (V. B. 12). On peut donc dire que par ses arrêts déclaratoires et ses avis, la Cour commence, à exercer une véritable fonction législative en fixant le droit.

C. La décision de la Cour est motivée (art. 56, St. ; 62 Réglem.),

28. B. 8, pp. 50, 1.

29. A. 23, pp. 12-13, 17-24 ; A. 7, pp. 8-10 ; A. 9, p. 18. A. 17, pp. 13, 14, 15 ; A. 5, p. 28.

30. A. 7, p. 19, v. aussi, A. 15, p. 30.

Tout membre de la Cour est tenu de donner son opinion motivée sur une question mise en délibéré. Comme auprès de la Cour, il n'existe pas de système de rapporteur, tout juge est obligé d'étudier personnellement toutes les circonstances du litige et de se former une opinion propre. Ce système rehausse singulièrement la valeur de la décision. Il est vrai qu'il conduit à inciter les juges dissidents à joindre à celle-ci leur opinion individuelle ou bien la constatation de leur dissentiment (art. 57., St.). Cette pratique d'origine anglo-saxonne conduit, les opinions dissidentes se contredisant quelquefois avec les arguments empruntés à la décision elle-même, à énerver l'autorité de la sentence. Il arrive pareillement que des théories d'une valeur scientifique douteuse soient énoncées dans ces opinions individuelles. Par contre, ces opinions, émanant de juges de formations juridiques différentes, ont l'avantage d'approcher et de préciser les règles de droit international controversées ou obscures.

CHAPITRE IV

TRAITS QUI CARACTERISENT LA COUR EN TANT QUE JURIDICTION INTERNATIONALE.

A. *Caractère conventionnel de la Juridiction de la Cour.* — La Cour possède la caractéristique spécifique des tribunaux internationaux. Sa juridiction repose sur une convention. L'Etat ne peut être soumis à l'arbitrage ou à la justice que pour autant qu'il le veut et dans la mesure de son assentiment. Cette règle, contraire aux principes du droit interne, résulte de l'absence d'une loi supérieure aux Etats, et fut exprimée par la Cour dans plusieurs de ses décisions, tellement elle est essentielle. Elle fut formulée d'une façon particulièrement nette dans l'avis 5 (affaire de la Carélie Orientale³¹). D'après la Cour, la règle relative à la nécessité du consentement de l'Etat pour son assignation devant elle « ne fait, que reconnaître et appliquer un principe qui est à la base même du droit international : le principe de l'indépendance des Etats. Il est bien établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel autre procédé de solution pacifique, sans son consentement. Ce consentement peut être donné une fois pour toutes sous la forme d'une obligation librement acceptée ; il peut, par contre, être donné dans un cas déterminé en dehors de toute obligation préexistante. La première hypothèse se vérifie pour les Membres de la S.D.N., ayant accepté le Pacte. » Ainsi, la Cour faisant découler sa juridiction du consentement des Etats justiciables, remarque que c'est le principe de l'indépendance des Etats qui s'oppose à ce que celle-ci puisse s'étendre, sans autre, à des Etats souverains. C'est l'affirmation par la Cour du principe traditionnel du droit international. Les Etats sont indépendants, en ce sens qu'il n'existe au-dessus d'eux aucune loi supérieure en vertu de laquelle ils puissent être traduits contre leur gré devant une juridiction³².

31. B. 5, p. 27.

32. Sur le principe de l'indépendance des Etats, v. B, 4, p., 24.

Quelque tempérament que l'idée de la solidarité internationale, la nécessité économique et la morale aient apporté au concept de l'indépendance et de la souveraineté des Etats, il ne laisse pas d'influencer la procédure de toute juridiction internationale. Une des conséquences en est l'impossibilité de citer les Etats comme témoins devant la Cour. Dans l'affaire de Mossoul (B. 12), la Cour crut pouvoir, contrairement à sa jurisprudence dans l'affaire de la Carélie Orientale, donner un avis sans obtenir l'assentiment et même nonobstant l'opposition de la Turquie, Puissance directement intéressée dans l'affaire. Cette dérogation aux principes énoncés plus haut n'est qu'apparente, car l'assentiment de la Turquie au règlement de son litige avec la Grande Bretagne par la S.D.N., était acquis lors de la signature du Traité de Lausanne.

Le Conseil puisait dans ce traité et dans les principes qui régissent la fonction consultative de la Cour des pouvoirs suffisants pour consulter la Cour sur le point litigieux.

Par contre, dans l'avis 16 (échange des populations grecques et turques), le Conseil n'a pas manqué de faire application des principes sus-énoncés, en demandant aux Etats intéressés (Turquie et Grèce) leur assentiment à la requête d'avis. Dans l'avis 4 (décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc), les parties s'engagèrent par avance à adopter l'avis donné par la Cour.

Les conséquences suivantes résultent du caractère conventionnel de la juridiction de la Cour. Pour que la Cour soit compétente, il faut ou bien un traité général établissant pour les Etats signataires l'obligation de se soumettre à la juridiction de la Cour, ou un compromis pour un cas déterminé.

Ni le Pacte, ni le Statut, comme ceci fut établi au Comité des juristes, ne constituent pas un pareil accord ou compromis. La situation de la Cour n'est pas comparable à celle des tribunaux nationaux dont la compétence fixée soit *ratione materiæ*, soit d'après un ordre hiérarchique, est généralement, d'ordre public. Une simple déclaration d'acceptation de la juridiction de la Cour, ou même à défaut d'une telle acceptation expresse des « actes conclusants » au cours de la procédure suffisent à donner juridiction à la Cour³³. Mais une fois que la volonté de se soumettre à cette juridiction a été manifestée, elle ne peut plus être retractée unilatéralement³⁴. Ceci est l'effet du contrat judiciaire qui s'est formé entre les Parties. Une partie ne peut se désister que du consentement de l'autre. Tel fut le cas dans l'affaire de la dénonciation du traité sino-belge, dans celle

33. A. 15, pp. 23, 24.

34. *Id.*, p. 25.

de l'échange du Patriarche œcuménique et celle del'usine de Chorzow³⁵.

Les Parties peuvent ainsi à leur gré, soit élargir, soit restreindre l'étendue de la saisine du juge³⁶. Elles jouissent pareillement des pouvoirs de *modifier les règles de procédure*, telles qu'elles découlent soit du Statut, soit du Règlement (Règl. 32). Toutefois le dernier mot dans la détermination des règles de procédure à suivre, appartient en cas de désaccord des Parties, à la Cour³⁷.

Une des conséquences du fondement conventionnel de la juridiction de la Cour consiste dans la faculté pour les Parties admise très largement par la Cour, de *modifier leurs conclusions* au cours de l'instance. C'est dans les instances relatives à l'affaire des intérêts allemands en Haute Silésie polonaise qu'on peut observer de ces modifications très fréquentes des conclusions. Il y en a eu dans l'arrêt 7 de la part de la partie demanderesse. La légalité de la modification fut d'abord contestée par la partie défendresse sous prétexte que, différant de la conclusion primitive par son contenu et son fondement, elle ne saurait être admise à un stade aussi avancé de la procédure, la Réplique. Pourtant finalement la Partie défendresse y donna, son assentiment³⁸. A condition de l'existence de cet assentiment, la modification des conclusions fut admise très largement par la Cour. A partir de l'arrêt 8, la jurisprudence de la Cour est définitivement fixée en ce sens. Dans cet arrêt, l'assentiment du défendeur (la Pologne) résultait de la référence expresse qu'il a faite aux conclusions modifiées du demandeur (l'Allemagne³⁹). La validité de l'assentiment pour une modification des conclusions doit être jugée à la lumière de la citation suivante de la Cour. Le consentement donné par une partie pour obtenir une décision, dit la Cour, — « est valable à moins que les conditions dans lesquelles celui-ci avait été donné étaient de nature à infirmer la déclaration de volonté, ou si la Partie demanderesse avait, dans la procédure ultérieure, essentiellement modifié l'aspect de l'affaire, de sorte que le consentement donné sur la base de la demande primitive, ne saurait raisonnablement s'appliquer à la demande telle qu'elle se présente actuellement⁴⁰.

La Cour admet des modifications même en l'absence du consentement du défendeur, mais « tant qu'il a encore gardé toute latitude de soulever des exceptions préliminaires conformément à l'art. 38 du Règlement », par exemple, lorsque le changement des conclusions a eu lieu dans le mémoire. Dans l'arrêt 13, des modifications très nom-

35. A. 18-19, pp. 5-8, E. 5, p. 240, C. 9, II, pp. 109-10.

36. A. 5, p. 45, A. 11, p. 22.

37. E. 3, pp. 206, E. 5, p. 241 ; D. 2, Add., pp. 67-8, B. 4, p. 10 ; A. 10, p. 5.

38. A. 7, pp. 9-10 ;

39. A. 9, p. 18.

40. A. 15, p. 25.

breuses sont intervenus tant du côté allemand, que du côté polonais⁴¹ même au cours de la procédure orale. Pourtant, dans l'arrêt 16 (juridiction territoriale de la commission internationale de l'Oder), la Cour paraît manifester plus de réserve, étant donné qu'elles étaient soulevées à un stade trop avancé de la procédure, à l'égard des deux arguments que la Pologne n'a développés qu'au cours de la procédure orale, et auxquels la Partie adverse a opposé une fin de non recevoir. Dans son ordonnance du 15 août 1929, la Cour exprime pareillement cette idée, que la Partie ne peut prétendre ne conclure qu'oralement sur l'une des questions posées⁴².

Les différentes modifications de la procédure admises par la Cour à la suite d'un accord des Parties, furent les suivantes :

Dans l'affaire de certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise, une jonction des cas, visés dans les requêtes du Gouvernement allemand du 15 mai et du 25 août 1925, aux fins de la procédure sur le fond fut décidée par la Cour le 5 février 1926⁴³.

Les délais de la procédure n'ont rien de rigide. Sur la demande des Parties, la Cour accorda largement, dans plusieurs affaires, des prorogations de ces délais. D'autres dérogations à sa procédure normale furent admises par la Cour. Citons, dans l'avis 4 (décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc), celles aux règles de l'échange des pièces écrites entre les Parties. Dans le même avis, c'est par l'accord entre les parties que l'ordre des plaidoiries fut fixé. A défaut d'un accord, la Cour décida, en se réservant ainsi le dernier mot, que c'est l'agent du Gouvernement anglais qui parlerait le premier.

Cette pratique rapproche singulièrement la juridiction de la Cour de l'arbitrage. La ressemblance est surtout frappante lorsque c'est par compromis spécial que le différend est porté devant la Cour comme dans l'affaire de la juridiction de la Commission de l'Oder (A. 23). Le compromis ne contenant pas d'indications relativement à la procédure, le président fixa alors par une ordonnance les délais provisoires pour le dépôt des pièces écrites. Ces délais furent ultérieurement prorogés à la demande des Parties (art. 32, règlement). En outre, ces dernières furent dispensées de soumettre des Répliques écrites⁴⁴.

Toutes ces conséquences résultent du caractère conventionnel de la juridiction de la Cour, du fait que les Etats ne s'y soumettent que de leur consentement. Une autre conséquence que ce caractère entraîne est que l'observation des formes est moins rigoureuse devant une juridiction internationale que devant un tribunal national.

41. A. 17,.

42. A. 23, pp. 12, 17, 24 et pp. 13, 19, 45.

43. A. 7, p. 6.

44. E. 3, pp. 206-8.

B. *Questions de forme.* On a déjà effleuré ce problème en faisant découler la largesse avec laquelle la Cour traite les questions de forme du caractère consensuel de sa juridiction. Il convient de remarquer maintenant, qu'en règle générale, la Cour se réserve une grande latitude en matière d'appréciation de la validité des actes et pièces de procédure entachés de vices de forme. Dans l'arrêt 11, interprétation des arrêts 7 et 8, où la Cour s'efforce d'interpréter les conclusions de la requête allemande du 18 octobre 1927, de façon à ce qu'elles satisfassent les conditions posées par l'art. 66 du Règlement, sur la révision et l'interprétation des arrêts, elle déclare que « la Cour peut dans les limites raisonnables faire abstraction des imperfections de forme des pièces qui lui sont soumises »⁴⁵. La Cour fit de hardies applications de la règle énoncée, à l'égard de formes du compromis par lequel on stipulait sa compétence — question de forme au premier chef. Elle estimait pouvoir se déclarer compétente dès qu'il lui était possible d'établir, ne fût-ce que sur la base des éléments recueillis au cours des débats oraux, que les Parties y avaient donné leur assentiment. Ainsi, la Cour a dit que « l'acceptation, par un Etat, de la juridiction de la Cour dans un cas particulier, n'est pas selon le Statut, soumise à l'observation de certaines formes, comme par exemple, l'établissement d'un compromis formel préalable ».⁴⁶ Il n'existe donc pas, d'après la Cour, de formes sacramentelles pour l'introduction de l'instance. Une base irrégulière de la requête introductive de l'instance (comme par exemple celle de la requête hellénique dans l'affaire Mavrommatis, fondée sur le Protocole XII du Traité de Lausanne et introduite antérieurement à sa mise en vigueur) n'est pas une raison suffisante pour débouter le demandeur⁴⁷.

« La Cour exerçant la juridiction internationale, n'est pas tenue d'attacher à des considérations de forme la même importance qu'elles pourraient avoir dans le droit interne »⁴⁸, déclare la Cour. Le Statut lui laisse sous ce rapport, les mains libres.

C. *La Preuve.* Les considérations exposées relativement à la procédure trouvent aussi leur application en ce qui concerne l'administration de la preuve qui doit avoir lieu conformément aux règles posées dans le Statut et le règlement (art. 47-55).

Néanmoins, la Cour s'est réservée un pouvoir d'appréciation assez large quant à l'acceptation de la preuve. Un incident fut soulevé, dans l'arrêt 5 lors des débats sur la production d'un moyen de preuve non communiqué en temps utile à la partie adverse. Ce moyen consistait

45. A. 13, p. 16.

46. A. 15, p. 23, v. aussi A. 5, p. 45, 28 ; A. 11, pp. 22 et 30 (M. Nyholm, observations.)

47. A. 2, p. 34.

48. A. 2, p. 34.

dans la lecture d'un passage des « *Hansard Parliamentary Debates* » ⁴⁹

Il fut observé à cette occasion par Sir Douglas Hogg, que les règles de preuves établies pour l'administration régulière de la justice dans tous les pays civilisés, devaient recevoir une application d'autant plus stricte devant la Cour internationale qu'elle était appelée à donner un exemple de la bonne administration de la justice aux autres tribunaux du monde ⁵⁰. Les débats d'une Chambre législative n'auraient aucune force probante et ne sauraient de ce chef constituer un moyen de preuve. Il y aurait d'après l'orateur, cette différence entre la Cour de Justice et la Cour d'Arbitrage, que la Cour, tout en déterminant elle-même les règles de preuve qu'elle entendait suivre, était tenue par ces règles. L'existence de ces règles est indispensable. Par contre d'après M. Politis, le contradicteur de Sir Douglas Hogg, la Cour internationale n'est pas liée par des règles de procédure aussi strictes que les tribunaux du droit interne. Après délibération sur l'incident, la Cour décida d'adopter la thèse énoncée par M. Politis. Elle admit la lecture du document en question, en se réservant la liberté d'appréciation en ce qui concerne la force probante à donner aux informations y contenues. Cette décision est conforme à la tradition de la liberté du juge international en matière d'admission des preuves.

Fardeau de la preuve. Dans l'arrêt 5 (concessions Mavrommatis), la Cour a admis que lorsqu'il existe en faveur de la thèse du demandeur une présomption de justesse, c'est au défendeur de prouver son inexactitude. En l'espèce, cette preuve n'a pas été administrée par le défendeur (Grande-Bretagne). Il ne fut pas prouvé notamment, que la nationalité ottomane de Mavrommatis constituait une condition de l'octroi à lui, par les autorités ottomanes, des concessions de Palestine. D'après la Cour, les faits admis comme acquis par les Parties, ne sauraient être ultérieurement mis en doute ⁵¹.

L'art. 40 du Règlement révisé prescrit l'obligation pour les parties d'administrer et de réfuter les arguments de la Partie adverse dès la soumission du Mémoire et du Contre-Mémoire. La preuve tirée des travaux préparatoires n'est admise qu'avec beaucoup de réserves et subsidiairement par la Cour ⁵².

En ce qui concerne le degré de force probante de la preuve administrée, il faut tenir compte du fait que la Cour étant une juridiction judiciaire, ce sont des arguments d'ordre juridique qui sont, en principe, seuls susceptibles de déterminer sa décision. Elle s'est refusée de pren-

49. *Official Record of Proceedings in the House of Commons.*

50. C. 7-11, pp. 30-2, p. 96.

51. A. 5, pp. 29-30;

52. B. 2, p. 40; B. 10, p. 16; B. 12, pp. 22-3; B. 14, pp. 28-31; A. 5, pp. 29-30; A. 10, p. 16; A. 20, 21, p. 31, 115.

dre en considération des arguments tirés de la nécessité et de l'équité dans les arrêts relatifs aux emprunts serbes et brésiliens⁵³. Pourtant dans l'avis 17 (émigration des populations bulgares et grecques), des arguments d'ordre politique, relatifs, à l'agitation et aux troubles dans les Balkans, furent invoqués devant la Cour et semblent avoir influencé dans une certaine mesure sa décision⁵⁴.

53. A. 20-21, p. 40.

54. C. 18-1, p. 203, B. 17, pp. 19, et sq

CHAPITRE V.

Caractéristiques qui rapprochent la Cour des tribunaux d'arbitrage.

A. *Distinction entre la justice et l'arbitrage.* — La Cour est tribunaire du passé. Elle garde certains traits proprement arbitraux. Déjà le caractère conventionnel de sa juridiction la rapproche de l'arbitrage. On a indiqué les caractéristiques purement judiciaires de la Cour, qui justifient sa dénomination de C.P.J.I. Son existence ne dépend pas de la volonté des Parties qui n'ont ni à choisir les juges, ni à fixer les règles de procédure à suivre par la Cour, ni à déterminer le droit matériel applicable. Ainsi, les principales caractéristiques de l'arbitrage font défaut. Cependant d'autres, telles que la faculté pour les Parties de nommer des juges nationaux (art. 31 St.) et le droit pour la Cour de statuer *ex aequo et bono* (art. 38, St., dernier alinéa) subsistent.

Les auteurs du Statut, ayant eu l'intention de créer une Cour de justice ont maintenu expressément par l'article 1 du Statut à côté de la Cour Permanente, la Cour Permanente d'Arbitrage de la Haye et les tribunaux spéciaux d'arbitrage. Pourtant, comme certains l'ont prévu, la faculté de la Cour Internationale de statuer *ex aequo et bono* semble avoir porté le coup de grâce à la Cour d'Arbitrage des Conventions de la paix.

Les divers projets de la Cour Permanente présentés à la Conférence de la Paix (surtout les anglo-saxons) témoignent d'une certaine confusion entre les notions de l'arbitrage et de la justice. Ils penchent plutôt, tel, par exemple, le projet du général Smuts, — vers l'institution d'une Cour sur la base du principe de l'arbitrage. Le projet Smuts était, d'autre part, hostile à l'arbitrage obligatoire. Une distinction nette entre l'arbitrage et la justice se trouve dans l'annexe au Mémoire du Secrétariat Général de la S.D.N., présenté au Comité des juristes⁵⁵, et dans le projet dit des cinq puissances neutres, dont l'art. 21 instituait la juridiction obligatoire pour les litiges juridiques. Au Comité des juristes, on procédait également d'une conception claire de la justice et de l'arbitrage. Le Comité estimait que le Statut, qui est une conven-

55. Documents, p. 112.

tion générale, formait une base suffisante pour permettre à la Cour de statuer sur assignation unilatérale entre ses signataires. Telle fut, en particulier l'opinion de M. Loder. Il déduisait l'application dans le fonctionnement de la Cour du principe de la judicature obligatoire de la nature même de la Cour de justice. D'après lui, l'art. 13 du Pacte, ainsi que les art. 12 et 15, ne visaient que l'arbitrage au sens technique du mot, tandis que l'art. 14 visait la justice proprement dite, telle qu'elle est administrée par les tribunaux nationaux. La Cour devait donc être dotée de tous les attributs de la justice, y compris le pouvoir de statuer sur une assignation unilatérale d'une Partie par une autre⁵⁶. Conformément aux principes ainsi dégagés, devait se répartir le contentieux entre la Cour Permanente, organe juridictionnel statuant sur citation unilatérale, et la Cour d'arbitrage maintenue visée, d'après M. Loder, par l'art. 13 al. 3 du Pacte⁵⁷. Celle-ci devait permettre aux plaideurs de former un tribunal *ad hoc*, dont les opinions seraient moins connues que celles de la Cour de Justice, et qui serait apte, étant donné ses méthodes qui la rapprochent de l'arbitrage, à connaître les différends politiques. Finalement, la judicature obligatoire ne fut admise ni par le Conseil, ni par l'Assemblée (3^e commission), auxquels l'avant-projet du Comité des juristes fut soumis, autrement qu'à titre exceptionnel, par l'insertion de l'al. 2 de l'art. 36 du Statut de la Cour. Par le caractère conventionnel de sa juridiction, la Cour est restée, donc, un tribunal d'Arbitrage. Dans son rapport au Conseil sur l'avant-projet du Statut, M. de Lapradelle indique (et l'affirmation reste vraie bien que l'avant-projet ait subi des retouches) la façon de comprendre le mot arbitrage dans les articles correspondants du Pacte. Ce terme signifie le règlement des litiges entre Etats souverains. Et aux art. 12, 13 et 15 du Pacte qui visent tous la procédure devant la Cour, l'expression arbitrage doit être interprétée comme signifiant règlement judiciaire international⁵⁸.

D'après M. de Bustamante, les caractéristiques de l'arbitrage en droit interne sont, d'être volontaire, individuel et privé⁵⁹. En droit international, il n'existe pas de loi supérieure aux Parties. Le recours à l'arbitrage est facultatif, les plaideurs choisissent eux-mêmes les juges, fixent leur mission dans un compromis, ainsi que les règles de droit qu'ils sont tenus d'appliquer et celles de la procédure qu'ils doivent suivre. Souvent leur rôle est celui d'amiables compositeurs qui statuent en équité. Pourtant, en principe, d'après la définition donnée dans les conventions des Conférences de la Paix (de 1899, art. 15 ;

56. P. V. C. d. J., pp. 240 et sq.

57. B. I, B. I. L., 1921-2, p. 9.

58. P. V., C. D. J., pp. 696.

59. Op. c., pp. 152-3.

1907 art. 37), l'Arbitrage international a pour objet le règlement des litiges sur la base du respect du droit. Bien que l'organisation de la Cour Permanente d'Arbitrage ne répondît que très imparfaitement à l'idéal de justice, on la destinait aux différends juridiques, qui, d'après la Résolution adoptée par la Conférence, étaient seuls susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire. Mais, en fait, les juges de la Cour se comportaient plutôt en amiables compositeurs, en médiateurs qu'en juges. Ils cherchaient plutôt d'arriver à un accommodement, en faisant prévaloir l'idée de paix, sur la stricte application d'une règle de droit⁶⁰. Ainsi, les Etats hésitaient-ils à soumettre leurs litiges à cette espèce de règlement. Les griefs articulés contre la C.P.A., furent les suivants : 1^o que sa permanence n'était que virtuelle ; 2^o que les tribunaux formés dans son sein avaient tendance d'agir en médiateurs plutôt qu'en juges ; que cette Cour, très coûteuse, n'a pas réussi à créer une jurisprudence pour combler les lacunes du droit matériel international⁶¹.

En 1907, on essaya de remédier au caractère volontaire du recours à la C.P.A., au moins en ce qui concerne certaines catégories de litiges.

En se reportant maintenant à la C.P.J. on s'aperçoit que le recours à celle-ci est également facultatif. La tentative d'instituer la judicature obligatoire, que le Comité des juristes essayait de fonder sur l'art. 13 du Pacte, n'a pas abouti. Il n'existe pas dans le système de la S.D.N., qui n'est pas un super-Etat, de pouvoir suprême au-dessus des Etats pour les forcer de recourir à la justice. Le Statut ne constituant pas une base suffisante pour l'introduction d'une requête, on substitua dans sa rédaction définitive, au principe, de la judicature obligatoire de l'art. 34 de l'avant-projet des juristes, le principe de l'accord préalable. Ainsi, au point de vue de la base de l'introduction de la requête, la différence entre la C.P.J.I., et les tribunaux d'arbitrage finit pas s'oblitérer. A la suite des amendements que la deuxième Assemblée de la Société avait apportés aux art. 12, 13 et 15, du Pacte ils visent expressément la C.P.J.I., de même qu'ils prévoient l'arbitrage.

En résumant ce qui vient d'être dit, sur l'arbitrage il se caractérise par la liberté des deux parties dans le choix des juges et le recours. La S.D.N., n'exerce donc pas un arbitrage en vertu du T.d.V., dans les différends entre la Pologne et la V.L. de Dantzig, car la procédure pour le règlement de ces différends n'est pas librement consentie par celle-ci. La justice suppose, au contraire, une soumission unilatérale d'un différend à une juridiction préconstituée. En droit international,

60. *C.d.J.*, pp. 694-696.

61. Documents, p. 112 ; P.V., *C.de J.*, p. 69.

la différence entre la justice et l'arbitrage porte sur *l'époque* de la conclusion d'un accord. L'accord est préalable, général et définitif dans le cas de justice, sans nécessité de confirmation par un compromis spécial pour un cas particulier. La Convention de 1899, en instituant une C.P.A., tribunal mondial, n'a rien innové sous le rapport étudié. En outre, dans ses décisions, elle a suivi les errements de tous les tribunaux internationaux d'arbitrage, en faisant prévaloir la mission de paix sur la mission judiciaire. Par contre, le projet de la Cour de Justice Arbitrale s'inspire, pour l'organisation de cette Cour des principes judiciaires. La Cour projetée n'est pas occasionnelle, comme les tribunaux d'arbitrage, mais permanente. En outre, l'art. 19 du projet prévoyait qu'en cas d'existence d'un traité d'arbitrage général, le compromis d'arbitrage pouvait être établi même si la requête émanait d'une seule Partie. Mais, par ailleurs, le projet de la Cour arbitrale ne faisait qu'une vague distinction entre l'arbitrage et la justice. La C.P.J.I. n'est pas non plus une Cour de justice au sens strict du mot, puisque l'assignation ne peut avoir lieu rien que sur la base de la Convention générale qu'est le Statut, — une Partie ne peut forcer l'autre sans accord préalable à comparaître devant la Cour, sauf, dans le cas de la signature de la « disposition facultative », visée à l'art. 36, al. 2 du Statut. — Cet accord n'est d'ailleurs, pas nécessairement un compromis spécial d'arbitrage, comme il en fut conclu dans plusieurs affaires jugées par la Cour : Interprétation du Traité de Neuilly entre la Grèce et la Bulgarie, l'affaire du « Lotus » (France-Turquie) ; l'affaire des emprunts serbes (France-Etat Serbe-Croate-Slovène) ; l'affaire des emprunts brésiliens (France et Brésil) ; l'affaire de la juridiction territoriale de la Commission Internationale de l'Oder (Pologne et l'Allemagne, Danemark, France, Grande-Bretagne, Suède, Tchécoslovaquie) ; l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex (France et Suisse)⁶². Les deux affaires qui ont fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour (l'affaire des concessions Mavrommatis, affaire de certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise) ont été introduites par requêtes unilatérales, la première par la Grèce et la dernière par l'Allemagne. Les requêtes se basaient sur les clauses compromissaires, (art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine et l'art. 23, al. 1, de la Convention germano-polonaise de Genève du 15 mai 1922.) Enfin, une troisième affaire (écoles minoritaires allemandes en Pologne), fut également introduite unilatéralement, par requête allemande sur la base de l'art 72, al. 3 de la Convention de Genève⁶³. Lorsque la Cour est saisie en vertu d'une clause compromissoire ou d'un traité d'arbitrage, le caractère de sa juridiction redevient judiciaire.

62. A. 3, A. 10, A. 20-21 ; A. 22, A. 23.

63. A. 2, 5, 11 ; A. 6, 7, 8, 13, 17 ; A. 15.

Il est sans utilité de rechercher la distinction entre la justice et l'arbitrage dans la nature des litiges soumis à une juridiction. La C.P.A. juridiction arbitrale, (art. 37 de la Convention de la Haye de 1907) ne devait, dans l'esprit des auteurs de la Convention connaître que des différends juridiques et était tenue de statuer en droit. Par contre, la compétence de la C.P.J.I. juridiction judiciaire, n'est pas statutairement limitée à une catégorie quelconque de différends (art. 36, al. 1) Elle l'a, d'ailleurs, énergiquement affirmé elle-même dans ses arrêts 12 et 13⁶⁴.

Ajoutons que la nécessité de conclure un compromis d'arbitrage pour la soumission d'un différend à la Cour ne laisse pas de présenter cet inconvénient propre à l'arbitrage qu'il donne à l'Etat de mauvaise foi la possibilité de s'opposer à sa conclusion.

B. *Notion de « l'arbitrage », d'après la Jurisprudence de la Cour.* — Après avoir établi la distinction entre la justice et l'arbitrage, il est intéressant de voir la définition de l'arbitrage donnée, avec une grande autorité, par la Cour permanente elle-même. Dans l'avis 16 (Interprétation de l'Accord greco-turc⁶⁵) la Cour remarqua que l'emploi du terme « arbitrage » dans l'art. IV du Protocole final, annexé à l'Accord d'Athènes greco-turc du 1^{er} décembre 1926 était peu heureux. Le terme exprime imparfaitement l'idée dont procède cet article et, en tout cas, ajoute la Cour, il n'y peut s'agir que « d'un arbitrage dans l'acception la plus large du mot, car les caractéristiques de l'arbitrage, proprement dit, ne se trouvent certainement pas réunis, en l'espèce. Tout d'abord, on n'est pas en présence de Parties saisissant le Tribunal de leur litige, étant donné », que, comme la Cour l'a expliqué plus haut dans son avis, la Commission mixte gréco-turque — « se compose de membres individuels et non pas de deux délégations représentant les Etats contractants, » ; « ensuite, la soumission à l'arbitre n'est pas limitée au cas d'une divergence d'opinions entre membres de la Commission ». Enfin la soumission à l'arbitre (qui est le président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc), visé dans l'art. IV, peut être décidée par la Commission mixte même si tous les membres de la commission sont d'accord sur la solution de la question de principe qui se pose devant la Commission. La Cour écarta la thèse hellénique d'après laquelle l'art. IV du Protocole final constituait une clause compromissoire, qui, insérée dans une convention internationale, vise toujours une instance arbitrale devant laquelle, seuls, les Etats ont qualité pour se présenter. L'art. IV ni par ses termes, ni au point de vue des conditions dans lesquelles les questions qu'il vise peuvent surgir, ni

64. A. 15, p. 22 ; A. 17, p. 37.

65. B. 16, pp. 22-3.

par la fonction réservée à la Commission mixte pour l'application des dispositions conventionnelles, n'est pas une clause compromissoire, instituant un arbitrage entre Etats concernant les différends qui peuvent surgir entre eux sur la manière de l'application d'un texte conventionnel. Par contre, dans l'arrêt 8 (certains intérêts allemands en Haute-Silésie, demande en indemnité), la Cour déclara que l'art. 23 de la Convention de Genève était une clause compromissoire typique.

Dans l'avis 12 (affaire de Mossoul), la Cour oppose pareillement, au sens large du mot « arbitrage », « caractérisé tout simplement par la force obligatoire de la déclaration de volonté faite par un tiers auquel les intéressés se sont remis », « la notion courante et plus restreinte de l'arbitrage », défini dans l'art. 37 de la Convention de La Haye de 1907, qui est l'arbitrage au sens technique. Dans l'avis mentionné, la Cour avait pour tâche de rechercher la nature de la décision que le Conseil de la S.D.N. devait prendre en exécution de l'art. 3, al. 2 de la Convention de Lausanne dans le différend anglo-truc sur la frontière de l'Irak. La Cour remarque que cette décision manque d'une caractéristique essentielle d'une sentence arbitrale. Le Conseil agira en vertu dudit article en tant qu'un organe de la S.D.N., et non comme un tribunal d'arbitres et sa décision sera basée sur des « considérations qui, du moins pour la plupart, ne sont pas d'ordre juridique », contrairement à ce qui est, évidemment le cas pour l'arbitrage. Le domaine du Conseil qui n'exerce jamais la fonction d'arbitre au sens de l'art. 13 du Pacte n'est pas judiciaire, sa « tâche est en premier lieu celle d'aplanir ou de résoudre les conflits politiques ». D'après la Cour, le Pacte permet aux Parties de soumettre à l'arbitrage « n'importe quel litige pouvant s'élever entre elles », mais il « se réfère..., dans son art. 13 à la notion plus restreinte de l'arbitrage, » à la notion technique. La dite décision du Conseil se rapprocherait de la sentence arbitrale uniquement par son effet, car le Conseil devait trancher le différend anglo-turc définitivement et obligatoirement pour les Parties.

Dans deux décisions de la Conférence des Ambassadeurs, la Cour a relevé les caractéristiques arbitrales. La première de ces décisions, celle du 28 juillet 1921, fut rendue dans l'affaire de Jaworzina, conformément à la Résolution du Conseil Suprême du 11 juillet 1921. Par cette décision, la Conférence opéra le partage des régions de Teschen, d'Orawa et de Spitz entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. La Cour remarque que cette décision est à la fois la réalisation d'une Résolution des Principales Puissances et d'un accord (du 10 juillet 1921) des Etats intéressés, la Pologne et la Tchécoslovaquie, qui se remettaient pour le règlement de leur conflit au Conseil suprême. La décision, rendue selon la volonté concordante de tous pour trancher définitivement un différend, présente, dit la Cour, beaucoup d'analogie avec l'arbitrage.

Elle tranche un conflit aigu, réclamant un règlement urgent, conformément aux vœux de la Résolution du Conseil suprême, dont les Parties attendaient une décision dans « un sentiment de justice et d'équité »⁶⁶.

Dans l'avis 9 (affaire du Monastère de Saint-Naoum), la situation est sensiblement la même. La décision de la Conférence des Ambassadeurs du 9 novembre 1921 fut rendue conformément à la Résolution unanime de l'Assemblée de la S.D.N., du 2 octobre 1921, pour laquelle votèrent aussi les Etats intéressés. Ce vote des intéressés, par lequel ils reconnaissaient les principales puissances comme « étant l'organe compétent pour statuer sur les frontières de l'Albanie, » fut mentionné dans la Résolution. Les Principales puissances alliées et associées, se déchargeaient sur la Conférence des Ambassadeurs de la mission qui leur était ainsi confiée, agissant par son intermédiaire. Par sa décision, la Conférence fixait les frontières de l'Etat serbe-croate et slovène et de l'Albanie. D'après la Cour, la base juridique de cette décision se rapproche de celle de la décision de la Conférence, prise dans le conflit polono-tchéco-slovaque, étant donné qu'en l'espèce, la Conférence des Ambassadeurs agissait également du consentement des Parties. En effet, elle fut substituée aux Principales Puissances qui tenaient leurs pouvoirs de la Résolution unanime de l'Assemblée. La décision du 9 novembre 1921, acceptée par les Parties au différend, a donc un caractère définitif et obligatoire⁶⁷. Par sa nature et ses effets elle se rapproche de la sentence arbitrale. Elle tranche un conflit aigu dans son ensemble et déploie immédiatement ses effets.

On étudiera actuellement les deux caractéristiques qui rapprochent la C.P. des tribunaux d'arbitrage.

C. *La Cour peut statuer ex aequo et bono*. En droit interne, l'arbitre est tenu d'appliquer le droit. La même obligation existe pour les tribunaux internationaux d'arbitrage. Elle fut proclamée par les Conférences de la Haye (art. 37, Conv. de 1907 ; art. 15, Conv. 1899 ; art. 7, Convention relative à la Cour Internationale des Prises). La Cour Permanente, instance judiciaire, a l'obligation d'autant plus stricte d'appliquer le droit. Les normes de droit matériel qu'elle est tenue d'appliquer sont fixées dans l'ordre décroissant de leur importance dans l'art. 38 du Statut. Pourtant, le dernier alinéa de cet article dit : « la présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les Parties sont d'accord, de statuer ex aequo et bono ». Par cette faculté la Cour sort du cadre rigoureusement judiciaire pour se rapprocher de l'arbitrage. L'art. 2 du projet des

66. B. 8, pp. 18, 29.

67. B. 9, pp. 13-15.

Cinq Puissances ne l'admettait pas. Mais, étant donné que l'art. 14 du Pacte permet à la Cour de connaître de « tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront », donc, indépendamment de leur nature strictement juridique (voir aussi l'art. 34 de l'avant-projet et l'art. 36 al. 1 du Statut), il a fallu donner aux juges la possibilité de choisir d'après une appréciation subjective, la norme matérielle applicable. Car, d'une part, les litiges politiques se prêtent souvent malaisément à une solution juridique. D'autre part, le droit international accuse de nombreuses lacunes. La Cour eût donc été forcée de prononcer dans nombre de cas un *non liquet* faute de droit applicable. D'ailleurs, même l'interprétation d'un traité peut impliquer la nécessité de tenir compte de considérations non-juridiques. Les tribunaux nationaux eux-mêmes, sous peine d'un déni de justice, sont quelquefois forcés, soit de s'écarter de la stricte application du droit, là où celui-ci fait défaut, soit d'étendre, par voie d'analogie ou par d'autres procédés d'interprétation, des règles de droit obscures ou peu pertinentes, au cas d'espèce qui leur est soumis.

Quoi qu'il en soit, en principe, un arbitre doit statuer en droit, et si par la volonté des Parties, il est imparti à l'arbitre des pouvoirs plus larges, le caractère de sa juridiction change : d'arbitre, il devient amiable compositeur. Sa sentence devient la recommandation d'un médiateur. Elle n'en diffère que par le fait d'être acceptée d'avance par les parties. Pourtant, le droit international présente des lacunes si nombreuses qu'il est parfois utile soit que les Parties les comblient en fixant dans leur compromis des règles que le tribunal, auquel ils se confient, sera tenu d'appliquer, — ce qui est un élément de sécurité pour eux —, soit qu'elles investissent ledit tribunal des pouvoirs plus larges en ce qui concerne le choix de la norme matérielle applicable. La Cour Permanente a également reçu, en cas d'existence d'un accord entre les Parties, le pouvoir de statuer *ex aequo et bono*. Cette faculté rend la C. P. d'Arbitrage inutile, puisque, vu la reconnaissance dudit pouvoir à la C. P., les litiges de toute nature peuvent recevoir une solution adéquate. S'il est vrai que jusqu'à ce jour, en justifiant les prévisions de nombreux jurisconsultes, les affaires déferées à la Cour sont de nature surtout juridique, il existe un grand nombre de traités qui prévoient la juridiction de la C. P. pour des différends de quelque nature qu'ils soient. Ces différends peuvent venir un jour ou l'autre devant la Cour. Toutefois, on l'a dit plus haut, la nature du différend soumis à la Cour ne peut servir de critère pour qualifier sa procédure d'arbitrale ou de judiciaire. Lorsque la Cour est saisie par un compromis contenant la clause de statuer en équité, elle ne devient pas pour cela un organe de méditation, car elle ne se considère comme dispensée d'appliquer le droit que si celui-ci fait totalement défaut.

L'exemple de l'arrêt 15 (affaire des emprunts brésiliens) illustre cette idée. L'article VI du compromis franco-brésilien dispensait la Cour de l'obligation de se tenir rigoureusement, pour interpréter le droit interne qu'elle croyait devoir appliquer en l'espèce (droit français), à l'interprétation que donne de ce droit la jurisprudence nationale. La Cour n'estime pourtant pas pouvoir s'écarter de l'interprétation donnée des règles de droit interne par la jurisprudence nationale, en l'espèce française. Ceci indique que la Cour ne se croit pas fondée même si le compromis contient une clause d'équité ou toute autre analogue lui donnant des pouvoirs larges d'appréciation du droit matériel applicable, à se soustraire à l'application des règles de droit telles qu'elles sont appliquées par les tribunaux nationaux pour appliquer des règles d'après une interprétation fantaisiste, ou qui lui semble la plus juste en l'espèce. Une telle attitude serait incompatible avec la nature et les fonctions de la Cour⁶⁸.

Un autre exemple est fourni par le différend franco-suisse. Ce différend présente des aspects tant juridiques que non juridiques (p. ex. économiques).

Il fut soumis à la Cour par le compromis franco-suisse du 30 octobre 1924. Il s'agissait de l'interprétation à donner à l'al. 2 de art. 435, du Traité de Versailles, notamment de la question de savoir si cet article avait abrogé les traités antérieurs relatifs à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute Savoie et du pays de Gex. Les deux Etats compromettants s'entendirent pour que l'arrêt de la Cour (v. art. 1 du compromis) fût précédé d'une tentative de règlement amiable. Au cas où la Cour aurait à rendre son arrêt, elle devra s'entourer de toutes informations, telles que les « faits antérieurs au Traité de Versailles », ainsi que procéder, éventuellement, à des enquêtes sur les lieux et à l'interrogatoire des intéressés. Il résulte de l'ordonnance du 19 août 1929 que la Cour s'estima appelée d'appliquer le droit strict. En conséquence elle fut amenée à dire que la Suisse n'était pas obligée de renoncer à un droit qu'elle tenait des traités.

Le compromis de l'arrêt 14 (affaire des Emprunts Serbes) témoigne que dans l'idée des Etats compromettants la Cour est surtout tenue de trancher le litige en droit. L'art. 2 du compromis franco-serbe, prévoit une procédure d'équité consécutive à l'arrêt de la Cour rendu d'après le droit strict. Cette procédure est destinée à tempérer ce que la décision juridique de la Cour comporterait de par trop rigoureux⁶⁹.

La procédure consultative ne comporte pas, par sa nature même de possibilité pour la Cour de statuer en équité. Le Conseil ne demande

68. C. 17, I, p. 490. A. 21, p. 123-5.

69. C. 16, III, p. 294.

un avis que sur une question juridique lorsque les faits sont constants⁷⁰.

Il est généralement reconnu que la clause d'équité est incompatible avec la justice comme impliquant la nécessité d'un accord préalable au recours, et qui est postérieur au différend surgi. Or, la conclusion d'un compromis est liée à des difficultés considérables, car elle exige l'entente des Parties qui sont souvent en désaccord sur les faits du litige. De sorte que la sentence qui est rendue sur un tel compromis, renfermant une clause d'équité ressemble moins à un arrêt de justice qu'à un ajustement d'intérêts. La faculté de statuer en équité donne, aussi un certain pouvoir créateur au juge puisqu'il choisit, d'après une appréciation subjective, les normes qui lui paraissent applicables en l'espèce. L'équité diffère en ceci de la justice que le droit est connu d'avance, et offre un critérium objectif. Les normes d'équité puisent leur autorité dans la volonté des Parties qui ont habilité la Cour à apprécier, *post factum*, d'après un critérium subjectif les intérêts en cause. Il faut distinguer les principes du droit de l'équité. Les principes du droit sont reconnus par tous les Etats civilisés, et par ce motif, ils lient ces Etats. La solution d'équité ne peut être donnée *qu'à posteriori*, après les faits déterminés, c'est la réalisation de la justice dans un cas d'espèce⁷¹. D'autre part elle peut varier avec les juges. Pour les raisons exposées, la décision en équité n'aura de l'autorité que pour le cas concret tranché par la Cour, elle ne pourra pas faire jurisprudence.

Il convient de distinguer, en outre les compromis qui contiennent l'autorisation pour le juge de statuer selon *la justice et l'équité* de ceux qui lui donnent mandat de statuer *en équité*, conformément au dernier alinéa de l'art. 38 du Statut, sans tenir compte du droit positif. La première clause, qui se trouve dans de nombreux compromis d'arbitrage, ne dispense pas les juges d'appliquer le droit international en vigueur tout en l'autorisant à combler ses lacunes par un appel aux principes d'équité⁷². M. Lammasch estime toutefois, qu'en présence d'une telle clause, le juge international jouit d'une liberté plus grande en ce qui concerne le droit à appliquer que n'en possède le juge national.⁷³

D. *Juges ad hoc*. Un autre trait qui rapproche la Cour de la justice arbitrale est la faculté donnée aux Parties au différend par l'art. 31 du Statut (v. aussi art. 26-27), de nommer des juges de leur nationalité, lorsqu'elles ou l'une d'elles, n'en comptent pas sur le siège de la Cour⁷⁴.

70. B. 3, pp. 52-54, B. 13, p. 14, B. 14, p. 46, B. 5, p. 28.

71. Decencière-Ferrandière. « Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux », *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 432.

72. B. 8, pp. 16 et 18.

73. Lammasch, « Die Rechtskraft Internationaler Schiedssprüche », *Publications de l'Institut Nobel norvégien*, t. II, p. 50.

74. P.-V. C. d. J. pp. 531-3; 536.

Cette faculté ne fut pas prévue par l'art. 27 du projet des cinq puissances. Elle est, en effet, contraire à ce principe de justice d'après lequel le juge ne représente pas le pays dont il ressortit. C'est par application du même principe qu'on a fait exclure du Statut le droit de récusation des juges par les Parties. L'avis 12 (l'affaire de Mossoul) contient une indication de cette idée que les juges nationaux des tribunaux d'arbitrage sont indépendants et ne représentent ni les Parties qui les nomment, ni aucun pays déterminé. Dans cet avis, la Cour oppose leur condition juridique à celle des représentants des Parties intéressées au Conseil (art. 4 du Pacte⁷⁵). Pourtant l'avant-projet du Comité de Juristes n'a pas, pour des motifs très respectables, tenu compte du principe énoncé. On a voulu gagner la confiance des Etats litigants n'ayant pas de juges au sein de la Cour. Les juges nationaux facilitent l'examen de l'affaire, renseignent la Cour sur les faits et les tendances de l'opinion publique de leurs pays respectifs. Souvent ils possèdent des connaissances spéciales qui permettent de voir les faits rapportés sous leur vrai jour. Ils contribuent à faire rédiger la sentence de façon à irriter le moins possible les susceptibilités nationales du pays succombant et à lui faire ainsi accepter le jugement. Comme l'a dit Louis Renault, dont les paroles furent citées au Comité de juristes, les tribunaux d'arbitrage doivent comprendre des éléments nationaux afin d'éviter les difficultés de l'exécution des sentences arbitrales, qui viennent non de leur contenu mais de leur forme⁷⁶. Personne, d'ailleurs, ne saurait mettre en doute l'impartialité des hommes éminents qui ont été désignés comme juges *ad hoc* pour siéger dans la Cour. D'autant plus que leur serment et leur déclaration avant d'entrer en fonctions, les incitent à s'élever au-dessus de leurs sympathies personnelles. Ces juges siègent avec les juges permanents de la Cour sur un pied de parfaite égalité.

En se prévalant de l'art. 31 du Statut les Gouvernements nommèrent des juges nationaux toutes les fois qu'étant Parties à l'instance, il manquait sur le siège un juge de leur nationalité⁷⁷. Des jurisconsultes éminents furent désignés pour remplir cette fonction (MM. Rabel, Comte Rostworowski, Schücking, Caloyanni, E. Dreyfus etc). Ces juges ont siégé dans les affaires suivantes : arrêts, « Wimbledon », concessions Mavrommaties en Palestine (compétence et fond), certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise (compétence et fond), demande en indemnité relative à Usine de Chorzow (compétence et fond), « Lotus », réadaptation des concessions Mavrommatis, droits des minorités en Haute Silésie polonaise (écoles minoritaires); paiement

75. B. 12 p. 32.

76. C.d.J., pp. 720, 22, 172.

77. F. pp. 74-5; E. 6, pp. 17-18.

de divers emprunts serbes émis en France, paiement en or des emprunts fédéraux brésiliens contractés en France, zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex.

Dans l'affaire de la Compétence territoriale de la Commission de l'Oder, il n'y a que la Pologne qui désigna un juge. Les six puissances qui faisaient cause commune comptaient, aux fins de l'application des dispositions relatives à la désignation des juges *ad hoc*, pour une seule (art. 31, al., 4). L'une d'elles (Danemark) ayant un juge titulaire M. Nyholm au sein de la Cour, les autres ne furent pas admises à désigner des juges de leur nationalité.

L'art. 31 du Statut ne s'applique pas en matière consultative, puisque dans cette procédure il n'y a pas, à proprement parler, de Parties. Pourtant jusqu'à présent les avis ont été demandés sur des questions qui constituaient de véritables différends entre les Etats (exemple typique, affaire de la Carélie Orientale). Il en fut également ainsi dans l'avis 10 (Echange des populations grecque et turque). Pourtant dans cet avis on a refusé à la Turquie le droit de nommer un juge national⁷⁸. Seulement, dans ladite affaire, la nomination d'un juge importait peu, car aucun des Etats intéressés n'avait de juge sur le siège, de même, d'ailleurs que dans l'affaire de la Carélie Orientale. Dans l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc les deux Parties comptaient des juges titulaires au sein de la Cour⁷⁹.

Il en fut autrement dans l'avis 12 (affaire de Mossoul) où il n'y eut que la Grande Bretagne qui comptait un juge sur le siège, et non pas la Turquie. En considération des inconvénients qui résultaient des situations d'inégalité pareille, lorsqu'il s'agissait d'un différend né et actuel, la Cour adopta, en septembre 1927, un amendement à l'art. 31 du Statut à la procédure consultative⁷⁹. La première application de la nouvelle disposition eut lieu à l'occasion de l'avis n° 15 (compétence des tribunaux de Dantzig), lorsque la Pologne et la Ville libre désignèrent respectivement MM. Ehrlich et Bruns comme leurs juges nationaux.

Dans l'avis 16 (Interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926, Protocole final, art IV) les Parties, déférant au désir du Conseil de la S.D.N., renoncèrent à désigner des juges nationaux.

Dans l'avis 17 (l'affaire des « Communautés » gréco-bulgares) les juges désignés par la Grèce et la Bulgarie furent respectivement MM. Caloyanni, et Th. Papazoff.

Dans l'avis 18 (Ville libre de Dantzig et Organisation Internationale du Travail) aucune désignation de juges *ad hoc* n'a eu lieu, l'affaire

78. C. 7, 1, pp. 238-9.

79. E. 3, pp. 225-6.

80. E. 4, pp. 290-1.

soumise pour avis n'ayant pas le caractère d'un différend né et actuel.

Pour apprécier le fonctionnement de l'institution des juges nationaux il faut examiner l'usage que ces juges ont fait de la faculté que leur donne, comme à tous les juges, l'art. 57 du Statut, de joindre à la décision de la Cour leur opinion dissidente et de la motiver. L'art. 52 de la Convention de 1899 ne donnait pas aux juges le droit de motiver leur dissentiment, afin que l'opinion publique ne fût pas mise en présence de deux ou plusieurs sentences. La Convention de 1907 (art. 78, 9) ni le projet de convention d'une Cour arbitrale ne prévoyait pas la faculté pour les juges d'exprimer leur dissentiment ⁸¹.

Lorsque la question de l'octroi de cette faculté aux juges nationaux fut discutée au Comité de juristes, M. de Lapradelle ne manqua pas d'avertir le Comité des fâcheux résultats que l'exercice de ce droit par les juges pouvait donner dans les cas où la sentence de la Cour serait défavorable à l'Etat dont ils ressortissaient. A la vérité, nous sommes bien loin d'avoir le moindre soupçon sur l'impartialité des juges nationaux, ayant siégé dans la Cour. Seulement, étant donné que leur formation juridique, la tournure de leur esprit portent en elles l'empreinte des tendances de leurs pays d'origine, leur jugement s'en ressent forcément. Et il faut en tenir compte. D'ailleurs, l'inconvénient n'est pas grave, car il existe au sein de la Cour des juges permanents nombreux qui représentent des courants juridiques moins particuliers et plus généralement acceptés. Quoi qu'il en soit les prévisions de M. de Lapradelle se sont réalisées à la lettre. On a nommé des juges *ad hoc*, faute de présence au sein de la Cour d'un juge de l'une ou des deux parties au différend, dans quatorze arrêts. Il n'y a pas eu de telles nominations dans les arrêts 3 et 4 rendus en procédure sommaire. Dans onze de ces quatorze arrêts, la décision étant nettement défavorable aux Etats ayant désigné les juges *ad hoc*, ceux-ci se prévalurent de leur droit de joindre à l'arrêt leur opinion dissidente, allant à l'encontre d'une majorité très compacte ou même de l'unanimité (arrêts 6, 7, 8) de la Cour. Or, étant donné que le grand public est incapable de juger du bien fondé et de la valeur scientifique des arguments dont les dissentiments sont étayés, il est porté de considérer les juges *ad hoc* comme représentant les Gouvernements qui les ont nommés.

Il faut signaler enfin que la version anglaise de l'art. 16 du Statut qui établit des incompatibilités, peut faire croire par sa rédaction « the Ordinary Members of the Court » que la disposition ne s'applique qu'aux juges titulaires et non aux juges *ad hoc*. Cette interprétation conduirait à admettre que des Membres du Gouvernement ou des hauts fonctionnaires peuvent être désignés pour remplir la fonction d'un tel

81. *C.d.J.*, p. 531.

juge. Lors de la révision du Statut en septembre 1929, il ne fut pas touché à l'art. 31. Pour caractériser l'institution étudiée, il est bon de terminer ce paragraphe, par la citation, rapportée par M. Politis, du même jurisconsulte français célèbre dont les paroles furent citées à son début. Observant dans la jurisprudence de la Cour l'exercice par les juges nationaux du droit que leur confère l'art. 57 du Statut, M. Politis constate que sûrement c'est un pur hasard, que les opinions de ces juges concordent avec les points de vue développés dans l'instance par leurs gouvernements. Pourtant, remarque-t-il, ceci n'est pas dénué d'inconvénients, car comme l'a dit Louis Renault « il ne suffit pas que la justice soit juste, il faut aussi qu'elle le paraisse ».⁸²

82. *Foreign Affairs*, vol. IV, 1925-6, p. 447.

CHAPITRE VI

LA FONCTION CONSULTATIVE.

A. Textes, but, historique (droit interne et international). et domaine de la F.C.

La dernière phrase de l'art. 14 du Pacte permet au Conseil et à l'Assemblée de la S.D.N., de demander des avis consultatifs à la Cour « sur tout différend ou tout point » qu'ils jugeront utile d'éclaircir. La fonction consultative de la Cour, si suspectée par certains, est-elle compatible, avec le caractère judiciaire de la Cour Permanente ?

L'art. 36 de l'avant-projet du Comité des juristes, qui réglait la fonction consultative disparut de la rédaction définitive du Statut, sur la proposition de M. Fromageot. On estimait, en effet, qu'il faisait double emploi avec la disposition de l'art. 14 du Pacte, et empiétait, pour autant qu'il s'occupait de la procédure, sur une matière du domaine du règlement intérieur de la Cour. Le Statut ne contient qu'une vague allusion à la fonction consultative de la Cour dans son art. 36 al. 1, qui mentionne que la Cour connaîtra de tous les « cas » spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. Le terme est assez large pour comprendre les questions soumises à la Cour pour avis consultatif. On a soutenu, aussi, que la dernière phrase de l'art. 14 du Pacte « était incorporée par référence » dans l'art. 1 du Statut qui dit : « il est constitué, conformément à l'art. 14 du Pacte de la S.D.N., une Cour P.J.I. »⁸³.

Le Statut révisé contient les art. 65-68 qui traitent des avis consultatifs⁸⁴. Le Règlement de la Cour consacre aux avis les art. 71-74.

L'octroi de la fonction consultative à la Cour procède de la volonté d'utiliser ses compétences techniques. On a voulu étendre le champ de l'activité judiciaire de la Cour en remettant le règlement des différends aux organes extérieurs aux intéressés. En même temps, la procédure consultative a l'avantage de ne pas trop opposer les parties au différend, tout en donnant une solution judiciaire de celui-ci. Le règlement

83. Hammarskjöld, *R.D.I.L.C.*, 1928, pp. 712-15.

84. E. 6, pp. 62-3.

a lieu d'une façon semi-officiieuse. Comme il résulte des publications relatives à l'élaboration du Pacte, la dernière phrase de l'art. 14 visait à substituer la compétence consultative de la Cour à la juridiction obligatoire qu'on avait antérieurement eu l'intention de donner à la Cour. On a eu soin d'éviter en même temps, par une rédaction appropriée de l'article, de faire de la Cour un simple conseiller juridique du Conseil et de l'Assemblée⁸⁵. Ce rôle appartient à la Section juridique du Secrétariat de la S.D.N. C'est en partant de ces idées, qu'il faut étudier la fonction consultative de la Cour, dont l'activité en cette matière a pris une grande ampleur.

En droit interne, la compétence consultative des tribunaux n'est pas une innovation. Elle est bien connue du système judiciaire anglo-américain, où les termes « advisory opinion » ont un sens technique et précis⁸⁶. Aux E.U.A., la compétence consultative présente cette particularité, que les avis sont donnés non par les Cours suprêmes des Etats mais par leurs juges en tant que tels. Les juges se prononcent judiciairement, et les intéressés peuvent faire des exposés sur les questions soumises pour avis. Pourtant l'avis donné n'a pas l'autorité de la chose jugée si la question vient devant la Cour en procédure contentieuse. Les dispositions sur la fonction consultative des tribunaux figurent dans les constitutions des divers pays de l'Amérique et de l'Europe (Canada, Colombie, Autriche, Tchécoslovaquie, Finlande, etc.) Dans le domaine international, le système des A.C. commença à fonctionner à l'occasion du différend finno-suédois (1920), relatif aux îles d'Åland. Actuellement, divers actes internationaux mentionnent la faculté appartenant au Conseil de solliciter l'avis de la Cour. (Par exemple: Statut sur la liberté du Transit de Barcelone, de 1921, art. 13; Statut sur les voies d'eau navigables (art. 22). Certaines conventions particulières, prévoyant la compétence du Conseil en matière de règlement des différends internationaux, lui imposent une véritable obligation de solliciter, dans certains cas, l'avis de la Cour (art. 4 et 5 du protocole de Genève pour le règlement pacifique des différends internationaux).

L'art. 14 du Pacte n'établit aucune limite quant à la nature des questions pouvant être soumises à la Cour pour avis. Il résulte de ses termes que la question soumise peut constituer soit un différend né et actuel entre les Parties, — ce qui a été le cas dans tous les avis sollicités jusqu'à présent, sauf les avis 3 et 18, — soit un point de droit abstrait. L'art. 36, supprimé, de l'avant-projet des juristes, établissait, au contraire une distinction de procédure nette suivant qu'un différend ou un point abstrait était soumis pour avis à la Cour. L'al. 2

85. Hammarskjöld-d, pp. 704-10.

86. M.O., Hudson. A.J.I.L., 1924, pp. 25-8, et *Cours Ac. de La Haye*, 1925, t. III, p. 382; *B.I.C.*, 1925, pp. 351-70.

de l'art. 71 du Règlement, inséré en 1927, fait à propos de la nomination des juges *ad hoc*, la distinction entre les avis relatifs à un différend actuellement né et les autres avis. Il va sans dire, que le différend ou le point soumis à la Cour pour avis doivent être de caractère international⁸⁷.

Il résulte des dispositions des textes pertinents, et la Cour l'a affirmé elle-même, à plusieurs reprises, que la Cour ne saurait se prononcer, officiellement sur aucune question de droit autrement que par voie de procédure consultative. Ainsi, lorsque la IX^e Assemblée de la S.D.N. jugea désirable de consulter la Cour sur l'opportunité de la révision du Statut et sur la part que celle-ci prendrait éventuellement à l'œuvre de la révision, la Cour déclara qu'aux termes de l'art. 14 du Pacte elle ne pouvait exprimer son opinion sur aucun point ni aucune question sous une forme autre que celle d'un avis consultatif. La Cour, tout en refusant de donner son opinion *in corpore*, ne s'opposa pas à ce que ses membres fussent consultés individuellement, en raison de leur expérience et leurs connaissances techniques, mais sans représenter la Cour, ni engager son opinion⁸⁸. C'est à ce titre que le président, M. Anzilotti, le vice-président M. Huber, assistés du Greffier M. Hammarskjöld, participèrent aux travaux de révision du Statut du Comité des juristes, qui s'est réuni à Genève du 11 au 19 mars 1929⁸⁹. Dans son ordonnance du 19 août 1929 (affaire des zones franches), par laquelle la Cour devait, dès la fin du délibéré sur la question litigieuse et avant tout arrêt ultérieur et éventuel, impartir aux Parties compromettantes (la France et la Suisse) un délai convenable pour leur permettre de régler par un accord la question du régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, la Cour déclara que le Statut (art. 54 al. 3 et 58) ne lui permettaient pas de communiquer « à titre officieux » aux représentants des Parties (comme elles le désiraient) le résultat dudit délibéré pour faciliter leur accord. La Cour a, néanmoins trouvé moyen sans porter atteinte au Statut, grâce à un détour et à titre strictement exceptionnel, de communiquer aux Parties le résultat du délibéré souhaité, en l'indiquant dans l'exposé des motifs de l'ordonnance leur impartissant le délai prévu au compromis.

La Cour a compétence pour exercer certaines attributions non contentieuses qu'il convient toutefois de distinguer d'avec sa fonction consultative. Ainsi elle élaborait, en vertu de l'art. 30 du Statut, son Règlement. Elle a, d'autre part, des attributions gracieuses (nomination d'arbitres, de commissaires, etc)⁹⁰. La fonction gracieuse de la Cour diffère en ceci de sa fonction consultative, que la première n'est

87. *C.d.J.*, pp. 581, 5, 7, 710.

88. Hammarskjöld-d., pp. 685-6.

89. E. 5, p. 75, n. 2, pp. 75-6, 84-5.

90. D. 5, p. 48.

qu'un moyen pour arriver à la connaissance du droit ; la seconde est une fin en elle-même puisque, grâce à elle, on arrive aussitôt à une décision judiciaire sur une question de droit.

B. *Nature et fondement de la F.C.* — La fonction consultative fut l'objet d'une certaine hostilité de la part des juristes et hommes politiques, qui ne la considéraient pas comme une fonction judiciaire. La cinquième réserve du Sénat américain est une manifestation de la suspicion qui pesait sur cette fonction. Il convient, donc, d'examiner sa nature pour établir s'il existe une contradiction entre elle et le caractère judiciaire de la Cour. Or, d'après la jurisprudence de la Cour (affaire de la Carélie Orientale), le fondement de sa compétence en matière d'avis est le même qu'en matière d'arrêts c'est-à-dire le consentement des Etats ⁹¹ (v. *supra*). Mais, formellement, il ne se crée un rapport de procédure qu'entre le Conseil de la S.D.N. et la Cour, car, en matière consultative, il n'existe pas de parties devant la Cour. La Cour se déclara incompétente pour trancher le différend russo-finlandais, étant donné que le consentement de la Russie à la demande d'avis ne fut jamais donné. Les explications ultérieures de la Cour limitent la portée du principe énoncé dans l'avis aux seuls cas où l'avis fut demandé sur une question constituant un différend né et actuel entre les Etats. « La Cour se rend compte, dit-elle, qu'elle n'est pas invitée à trancher un différend, mais à donner un A.C. Cependant, cette circonstance ne modifie pas essentiellement les considérations ci-dessus. La question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais *concerne directement le point essentiel du conflit* entre la Finlande et la Russie, et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une enquête sur les faits qui sont à la base de l'affaire. Répondre à la question équivaldrait, en substance, à trancher un différend entre les Parties. La Cour, *étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal*, même lorsqu'elle donne des A.C. ».

On a rapproché plus haut l'affaire de la Carélie Orientale de l'affaire de Mossoul. Dans cette dernière affaire, la Cour a donné son avis en interprétant l'art. 3 al. 2 du Traité de Lausanne, bien que la Turquie se soit vivement opposée à la demande d'avis adressée à la Cour par le Conseil. L'analogie entre les deux affaires n'est qu'apparente. L'assentiment de la Turquie au règlement par la S.D.N., du différend relatif à la frontière turco-irakienne, en cas d'échec des négociations directes anglo-turques, fut donné dans l'art. 3 al. 2 du Traité nommé, Ce consentement fut plus tard tacitement confirmé, la Turquie ayant fourni sur l'affaire tous les renseignements que la Cour lui avait deman-

91. B. 5, pp. 27-28.

dés. Dans l'exercice des pouvoirs dont le Conseil fut ainsi investi par le Traité, il fut fondé de solliciter un avis consultatif de la Cour sur une question juridique qui lui paraissait obscure. La question posée à la Cour en l'espèce se présentait, au moins dans sa forme, comme une question préalable de procédure, ne tranchant pas le différend dans le vif, tout en ayant une répercussion certaine sur le règlement du fond même de l'affaire. En effet, la question posée à la Cour fut relative à la nature et aux effets de la décision que le Conseil fut appelé à rendre en l'espèce.

C. *La procédure de la demande d'avis.*

C'est une question de procédure importante et controversée que celle relative au point de savoir si le Conseil est admis à demander un avis nonobstant l'opposition des Etats au différend. En principe, le Conseil cherche à s'assurer le consentement des Etats à la demande d'avis (ex : avis 16, interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926), lorsque la question débattue constitue un différend actuellement né entre ces Etats. Dans l'affaire des optants hongrois, M. Titulesco s'est opposé énergiquement au Conseil à ce que le conflit hongro-roumain fût déféré pour avis à la Cour, comme le suggérait la Hongrie. D'après lui, le renvoi pour avis doit avoir lieu du consentement des Parties en litige, sinon l'incorporation ultérieure de l'avis par le Conseil, statuant à l'unanimité, serait impossible. En conséquence, la question du renvoi concernerait le fond et non uniquement la procédure. Par le renvoi, le Conseil se dessaisirait de l'affaire. D'autre part, disait M. Titulesco, le différend en question ne se prêtait pas à la consultation en raison de sa nature politique. Les questions relatives à ce dernier argument, seront examinées ultérieurement. Quant au premier il s'est heurté à l'affirmation formelle de Lord R. Cecil du droit du Conseil de passer outre, pour adresser une demande d'avis, à l'opposition des Parties au différend⁹². La Conférence des Etats Parties au Statut de la Cour (1926) fit remarquer au sujet de la deuxième partie de la cinquième réserve du Sénat américain à l'adhésion au Statut de signature de la Cour⁹³, que cette partie procédait de la « présomption » que l'adoption par le Conseil ou l'Assemblée d'une requête pour A.C. nécessitait un vote unanime. Or, cette présomption n'a pas été confirmée, jusqu'ici⁹⁴. Ainsi, la question de l'unanimité pour l'adoption d'une demande d'avis, question qui est de la plus haute importance

92. *J. Of.*, S.d.N., 1923, p. 904.

93. « La Cour ne pourra sans le consentement des E.U., donner suite à aucune demande d'avis consultatif au sujet d'un différend ou d'une question à laquelle les E.U. sont ou déclarent être intéressés ».

94. Actes de la Conférence et B. 5, p. 27.

pour l'appréciation de la nature de la fonction consultative et l'autorité de l'avis n'a pas reçu de solution. Il semble que l'opinion la plus solide, qui est aussi conforme aux principes exposés d'après lesquels la fonction consultative reste une fonction judiciaire, ait été exprimée par M. de Visscher. Il estime que pour une demande d'avis l'unanimité est nécessaire, mais sans comprendre dans son calcul les voix des Parties. La Jurisprudence de la Cour (affaire de la Carélie Orientale), où elle a fait usage du droit qui lui appartient en vertu du dernier alinéa de l'art. 36 du Statut de se prononcer sur sa compétence⁹⁵, a apporté un correctif à ce que cette formule aurait pu comporter de contraire au caractère judiciaire des fonctions de la Cour dans les cas où un différend né et actuel lui serait soumis pour avis dans son ensemble. Le Conseil après cette déclaration d'incompétence aura évidemment tendance à soumettre avec une grande circonspection les questions touchant aux intérêts des Etats, qui, comme la Russie, ne sont liés ni par le Pacte, ni par les traités de paix, et s'opposent à l'émission d'un avis. Il y aurait à éviter le danger d'introduire la judicature obligatoire par la porte des A.C. En examinant les 18 avis donnés par la Cour, on observe que certains d'entre eux ont été demandés par le Conseil, les représentants des Parties siégeant à la table du Conseil (B. 4 Décrets de nationalité, B. 9 Monastère de Saint-Naoum, B. 14 la compétence de la Commission Européenne du Danube), d'accord avec les Parties qui ont même formulé la question à poser à la Cour (B. 8, Jaworzina). Ceci a permis de comparer la procédure consultative dans cette espèce d'avis à une véritable procédure d'arbitrage. Les limites entre ces deux procédures se sont effacées dans l'avis 4 sur les « décrets » jusqu'aux effets, puisque les parties se sont engagées formellement à suivre l'avis qui sera donné. La pratique du Conseil offre, d'autre part, des exemples où des avis furent demandé sans accord ou en l'absence d'un représentant de la Partie intéressée, par exemple dans B.6 (colons allemands en Pologne) B.7 (acquisition de la nationalité polonaise). Quelquefois les requêtes d'avis furent adressées malgré l'opposition de la partie intéressée même non Membre de la S.D.N. Dans les affaires du Patriarche œcuménique et celle de Mossoul, la Turquie s'est opposée à la demande d'avis. Il est vrai que dans l'affaire de Mossoul, l'engagement contracté précédemment par la Turquie rendait possible, comme nous l'avons dit plus haut, une demande d'avis malgré son opposition. On arrive, donc, à la conclusion, que lorsque le Conseil s'assure l'assentiment des parties intéressées à la demande d'avis, il le fait dans l'exercice de sa mission de

95. Art. 74, al. 3 du Règlement semble aussi réserver à la Cour la possibilité de décliner une demande d'avis.

conciliateur et non pas à cause de l'impossibilité de passer outre à une opposition éventuelle des Parties à une telle demande.

D. *Exercice judiciaire de la F.C. par la Cour.* Les adversaires de la juridiction consultative (MM. Altamira, Moore) concèdent, néanmoins que la Cour en exerçant cette juridiction l'a assimilée aussi complètement que possible à la procédure judiciaire en adoptant toutes les caractéristiques et garanties de cette dernière⁹⁶. La Cour, faute de dispositions au Statut, règle elle-même la procédure en matière d'A.C. dans son Règlement, L'assimilation délibérée et intentionnelle de la procédure contentieuse et de la procédure consultative lui ont valu, d'après la Cour elle-même, son prestige actuel en tant que tribunal judiciaire. La principale différence, lorsqu'il y a des parties en présence, entre les deux ordres de procédure, contentieuse et consultative, réside dans la façon dont l'affaire est introduite. Cette différence peut toutefois s'effacer (B. 4 décrets de nationalité ; B. 14 Compétence de la Commission Européenne du Danube), lorsqu'il existe un accord entre les Parties pour la demande d'avis. Dans l'affaire des « décrets », les deux Parties au différend (la Grande-Bretagne et la France) ont réglé en détail la procédure et l'effet à donner à l'avis demandé. Dans cet avis, les parties ont échangé des mémoires et contre-mémoires, et présenté des exposés oraux à l'instar de la procédure contentieuse⁹⁷. Ainsi, dans son Règlement et par sa jurisprudence la Cour a consacré l'assimilation entre les deux procédures.

Pour exercer, sa fonction consultative, la Cour reste dans sa composition normale. L'art. 36 de l'avant-projet établissait une différence dans la composition de la Cour, suivant qu'il s'agissait d'un conflit actuel entre des Parties ou d'une question théorique, posée à l'usage du Conseil. Cette distinction ne fut pas maintenue dans le Statut. Elle eût eu pourtant l'avantage que la solution donnée par la Cour *in abstracto*, en dehors de tout litige, eût moins lié la Cour lorsque l'affaire serait venue devant elle pour arrêt, *in concreto*. Une telle situation peut se produire, par exemple, par application de l'art. 12, al., 2 et 3 du Traité des Minorités polonaises (de même art. 72, al. 2 et 3 de la Convention de Genève)⁹⁸. L'avis ne peut être demandé ni à la Chambre de procédure sommaire ni aux Chambres spéciales pour le Travail et le Transit et Communications visées aux art. 26-27 du Statut.

Il n'y a que le Conseil ou l'Assemblée qui puissent adresser une demande d'avis à la Cour. La proposition du B.I.T., en vue de donner cette faculté au Conseil d'administration du B.I.T., fut écartée lors de

96. Actes et documents, D. 2, p. 384.

97. C. 2.

98. B. 6, pp. 22-3.

l'examen de l'avant-projet des juristes. Une exception d'incompétence fut soulevée par la Pologne dans l'affaire de certains intérêts allemands en Haute-Silésie Polonaise (A. 6) contre la conclusion 2 b) du Gouvernement du Reich demandeur, conçue dans une forme interrogative. La Pologne prétendait que cette conclusion équivalait à une demande d'avis consultative qui ne pouvait émaner que du Conseil ou de l'Assemblée de la S.D.N. Elle serait, par conséquent, contraire à l'art. 14 du Pacte. La Cour n'a pas admis la fin de non-recevoir du Gouvernement polonais, car, à son avis, la Partie demanderesse n'avait pas l'intention d'obtenir un A.C., mais une décision. Dans l'idée de la Cour la conclusion attaquée devait être développée par la Partie demanderesse dans le Mémoire qu'elle déposera sur le fond du litige. La seule forme interrogative de la conclusion ne suffit pas pour débouter le demandeur⁹⁹. Pourtant les prévisions de la Cour ne s'étant pas réalisées, les pièces déposées par la partie défenderesse sur le fond n'ayant apporté aucune autre précision relativement à la conclusion dont il s'agissait, la Cour refusa de l'examiner, ne pouvant pas formuler des conclusions à la place des Parties¹⁰⁰.

Les demandes d'avis sont signées par les présidents de l'Assemblée ou du Conseil ou le Secrétaire général de la S.D.N. (art. 72 Règlement). Jusqu'aujourd'hui, il n'y a que le Conseil qui ait demandé des avis. Le Conseil et le Secrétariat général ne sont pas parties devant la Cour lorsqu'un avis est demandé. Le Conseil adresse les demandes d'avis par l'intermédiaire du Secrétariat général, et a soin de fournir à la Cour tous documents et renseignements nécessaires. Le Secrétariat général transmet la demande d'avis suivant une formule stéréotypée, mentionnant « qu'en présentant à la Cour une requête lui demandant de donner un avis consultatif, conformément à l'art. 14 du Pacte, il agit « en exécution d'une Résolution du Conseil » et qu'il se tient « à la disposition de la Cour pour donner toute aide nécessaire à l'examen de l'affaire et prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour ». Jusqu'à ce jour, le Secrétaire général n'a pas eu besoin de se faire représenter dans aucun avis soumis à la Cour. La question soumise pour avis doit être exactement formulée (art. 72 du Règlement)¹⁰¹.

En vertu de l'art. 73 du règlement la requête d'avis est notifiée aux membres de la S.D.N., et aux Etats admis à ester en justice devant la Cour. La Cour ou son président, peuvent décider qu'une communication spéciale et directe soit adressée par les soins du Greffe à tout Membre, Etat ou organisation internationale susceptible de fournir des

99. A. 6, pp. 21-22; A. 7, p. 34.

100. A. 7, pp. 34-5.

101. B. 16. p. 14.

renseignements sur la question soumise. Ils pourront faire des exposés publics ou oraux à la Cour, contradictoirement avec d'autres Etats ou organisations. Ainsi, un véritable débat judiciaire s'institue devant la Cour, bien qu'à proprement parler, la procédure consultative ne comporte pas de Parties. La Cour a fait une large application de l'art. 73¹⁰².

L'art. 14 du Pacte ne distinguant pas, les questions de toute nature (juridiques et politiques) peuvent être soumises pour avis à la Cour (B. 8, B. 9, B. 12). Les avis ont fait faire des progrès au droit international en permettant de trancher dans les litiges politiques les points de droit douteux. Toutefois, en principe, ce sont les questions strictement juridiques et pour lesquelles la Cour n'a pas besoin de procéder à la vérification des faits qui viennent pour avis¹⁰³. La Cour dans son Règlement, s'est réservée une certaine liberté en matière de procédure consultative. Néanmoins, cette procédure est uniforme pour toutes catégories d'avis. Les extensions suivantes de règles de procédure contentieuse à la procédure consultative ont eu lieu.

La Cour a étendu à la procédure consultative l'application de l'article 36, dernier alinéa du Statut, qui l'autorise à statuer sur sa propre compétence (aff. de la Carélie Orientale). L'amendement apporté en 1927 à l'art. 71 du Règlement a transporté l'institution des juges *ad hoc* (art. 31 du St.) dans la procédure consultative, lorsque l'avis porte sur un différend actuellement né entre les parties. Ainsi, la distinction faite par l'art. 14 du Pacte entre un différend et un point trouve ici son application. Des juges *ad hoc* furent désignés dans les avis 15 et 17. L'art 68 du Statut révisé recommande à la Cour pour autant qu'elle l'estime utile de s'inspirer en donnant des A.C. des dispositions qui s'appliquent en matière contentieuse. La Cour n'est pas un conseiller technique de la S.D.N. Elle ne donne pas d'avis secrets. La faculté est toujours donnée aux intéressés d'adresser des mémoires à la Cour et de se faire représenter devant elle. Si l'avis est donné sur un différend actuel, un débat contradictoire est institué. La délibération sur l'avis a lieu dans des formes judiciaires. L'avis est motivé. Les juges dissidents peuvent formuler leur dissentiment. Ainsi, la question juridique posée à la Cour est éclairée sur toutes ses faces. L'avis est lu en séance publique et solennelle de la Cour, le Secrétaire général et les intéressés étant dûment prévenus. Les intéressés reçoivent des copies certifiées conformes. L'avis donné et la requête à laquelle il répond sont imprimés par les soins du Greffe dans un Recueil spécial (Série B des publications de la Cour).

102. B. I., pp. 8-10; B. 2, pp. 10-12; B. 3, pp. 50-52; B. 5, pp. 9, 12; B. 6, p. 9; B. 7, p. 9; B. 10, p. 8; B. 12, p. 78.

103. B. 5, p. 28; B. 14, p. 46.

E. *Les effets des A. C.* — Etant donné les formes judiciaires suivant lesquelles l'avis est donné, l'opinion, selon laquelle les avis n'ont pas de force obligatoire pour les Parties, est plutôt théorique. Cette opinion est, toutefois, conforme aux intentions des rédacteurs du Pacte qui n'ont pas voulu introduire la judicature obligatoire sur requête unilatérale dans leur système de règlement des litiges internationaux. L'avis reste une opinion, l'élément judiciaire est limité à la procédure. M. de Lapradelle dit dans son rapport : « tandis que la décision de la Cour, dûment saisie par la Partie a caractère obligatoire et force de la chose jugée, il n'en est pas de même de la décision qu'elle donne sur renvoi du Conseil ou de l'Assemblée : ici elle ne juge pas, elle consulte »¹⁰⁴. Le dernier alinéa de l'art. 13 du Pacte ne s'applique pas aux avis. Mais la valeur morale de l'avis est égale à celle qui s'attache à tous les arrêts de la Cour. Il est avéré donc, qu'en pratique, le Conseil ne saurait, vu cette valeur morale, méconnaître dans sa recommandation l'avis donné par la Cour.

En effet, le Conseil ne s'est jamais écarté de cette ligne de conduite qui consiste à entériner l'avis consultatif. Bien que non dessaisi du litige par une demande d'avis, il lui est impossible de faire abstraction d'une opinion qui tranche un point juridique douteux avec toute l'autorité qui s'attache aux décisions de la Cour. Le Conseil suivra l'avis, d'autant plus que le point du droit soumis à la Cour, sera d'une importance capitale, commandant la solution du litige. Evidemment, le cas peut se présenter, où le Conseil agissant en médiateur ne saurait, afin de ne pas aggraver le conflit, incorporer dans sa recommandation sans modifications, l'avis donné selon la rigueur du droit. Il résulte aussi de ce qui fut dit sur la compétence juridique de la Cour, que si ce n'est pas un point de droit, mais exceptionnellement le litige dans son ensemble, comportant la vérification des faits, qui est soumis à la Cour, pour avis la valeur de cet avis sera moindre. En effet, d'après l'art. 36 de l'avant-projet du Statut, la Cour avait une composition différente suivant qu'il s'agissait des avis sur un différend actuellement né ou sur une question théorique, afin de l'empêcher si, dans la deuxième hypothèse, le différend venait ultérieurement pour arrêt, « de se contredire ou de se répéter »¹⁰⁵. Or, il ne faut pas perdre de vue que les Tribunaux fondent leur décision sur ce qui est prouvé devant eux. Un fait ignoré ou une nouvelle considération juridique invoquée permettent de modifier la sentence primitive. Tel fut le cas par exemple, en ce qui concerne l'avis sur l'attribution du Monastère de Saint-Naoum¹⁰⁶. La solution de

104. P.V., C.d.J., p. 730 et Politis, E.6., pp. 142-4.

105 P. V. C. d' J. pp. 730-2.

106. B. 9, p. 22.

l'avis fut modifiée par des négociations des parties intéressées à la suite d'un fait nouveau produit par la Yougoslavie.

La question de la force obligatoire de l'avis à l'égard de l'Etat qui l'a demandé est controversée. Théoriquement, l'avis n'est pas obligatoire car il n'adjuge pas les conclusions des intéressés, qui ne sont pas Parties à l'instance. Mais, indépendamment de la valeur morale de l'avis, il existe une obligation juridique de l'exécuter lorsque la procédure consultative, comme dans l'avis 4 (décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc) n'est qu'un arbitrage déguisé puisque les Parties (France et G. Bretagne) s'étaient formellement engagées de l'exécuter (V. aussi B. 8 ; B. 9 ; B. 16 ; B. 17.) Par contre dans l'avis 14, la Roumanie a expressément réservé l'effet obligatoire de l'avis à son égard (Compétence de la Commission Européenne du Danube entre Galatz et Braïla). Quant aux organisations internationales, la force obligatoire de l'avis à leur égard paraît découler des considérations suivantes. D'habitude, c'est l'organisation elle-même qui formule la question à poser à la Cour. Le Conseil transmet la question dans son ensemble sans en discuter les termes. L'organisation se dessaisit, ainsi, au profit de la Cour, de la solution de la question. La question soumise à la Cour pour avis est toujours juridique et concerne l'interprétation d'un traité sur un point quelconque touchant la compétence, les attributions ou la procédure de l'organisation dont il s'agit. Or, c'est la mission primordiale de la Cour d'interpréter les traités de paix par les dispositions desquelles elle est expressément visée. Le rôle du Conseil dans les espèces soumises, soit par les Etats, soit par les organisations internationales s'est toujours borné à celui d'un simple intermédiaire¹⁰⁷. Ainsi, en ce qui concerne les dernières, la proposition que le mécanisme de la requête pour avis constitue un arbitrage correspond le plus à la réalité.

107. M. de la Grotte, *R.D.I.L.C.*, 1929, pp. 424-6.

CHAPITRE VII

L'AUTORITE DE LA CHOSE JUGÉE QUI S'ATTACHE AUX DÉCISIONS DE LA COUR.

A. *Position théorique de la question de l'A.C.J.* — En droit international, il convient de ne pas confondre, le droit pour la Partie gagnante d'obtenir l'exécution d'une décision, et l'obligation pour la Partie qui succombe de se conformer à la décision du Tribunal, avec l'autorité de la chose jugée. En droit interne l'idée de l'autorité de la chose jugée procède de la nécessité de mettre fin au litige (*litis finiri oportet, non bis in idem; ne bis de eadem sit actio*); de garantir la stabilité et la sécurité dans le droit. Cette nécessité est encore plus impérieuse en droit international, où il s'agit de ménager la bonne entente et la paix entre les nations. La chose jugée met fin aux procès d'une façon irrévocable¹⁰⁸. Cette proposition comporte deux effets utiles : d'abord, l'impossibilité de contester la solution donnée par le juge (effet négatif) ; ensuite, la faculté pour les Parties de s'appuyer, dans un second procès, sur le droit une fois accordé par le juge, et en tirer les conséquences que le juge peut faire siennes (*res judicata pro veritate habetur*). Les autres effets de la chose jugée sont des corollaires du premier : le jugement a une force probante ; la partie gagnante a la faculté de faire exécuter le jugement. Le problème de la chose jugée est peu élaboré en droit international. Le Statut de la Cour ne contient aucune indication à son sujet. Par conséquent, c'est par analogie avec le droit interne qu'on applique les principes juridiques, vu leur valeur intrinsèque, qui régissent cette matière. Pour qu'une partie puisse se prévaloir de la chose jugée, il faut qu'il y ait identité des parties, identité de l'objet de l'action, identité de cause. La décision ne passe pas en force de chose jugée si les voies de recours ordinaires ne sont pas épuisées.

En droit des gens, on distingue, généralement (conception du juriste Lammasch) en ce qui concerne l'effet à donner à la sentence et sa

108. B. 11, p. 24.

valeur, suivant que le tribunal arbitral fut constitué *ad hoc* pour un différend déterminé (arbitrage isolé), ou quand le tribunal arbitral est prévu par un traité en vue du règlement des différends éventuels sur l'interprétation ou l'application du traité (arbitrage institutionnel)¹⁰⁹.

D'autre part, du point de vue des parties, l'arbitrage « isolé » sera celui où les parties soumettent un cas spécial. Dans cette hypothèse, la sentence n'aura d'effet que pour le cas soumis et entre les Parties données. Il en va différemment lorsque les Parties veulent obtenir l'interprétation ou l'application d'un Traité. C'est le cas de l'arbitrage institutionnel. Dans ce cas, la décision du tribunal d'arbitrage vaudra pour tous les différends similaires qui pourraient surgir entre les mêmes Parties.

En droit international, les auteurs déduisent l'autorité de la chose jugée de la volonté commune, du consentement des parties. La conséquence en sera que les effets de la sentence arbitrale seront ceux auxquels les Parties pourront être présumées avoir voulu se soumettre. Et le jugement arbitral sur l'interprétation d'un traité sera considéré comme faisant partie de ce traité lui-même. Cette doctrine n'est exacte qu'en partie. Les Parties instituent l'arbitre et règlent la procédure. Mais lorsque le litige est soumis, ce n'est plus le consentement originnaire des Parties seul qui le régit. Le consentement primitif qui fut donné en concluant le traité, a eu pour objet la soumission des litiges éventuels au Tribunal qu'on instituait. En soumettant les litiges, le consentement des Parties a un autre objet, celui de tenir la sentence rendue dans ces litiges pour définitive. Il a donc trait à la sentence arbitrale elle-même. Quant au désaccord sur le fond du litige, il peut subsister après comme avant la sentence. La sentence ne fait que mettre fin à la procédure. En outre, la volonté des Parties n'est pas la seule source de l'autorité de la sentence arbitrale. Les règles de la procédure appliquée ainsi que le maniement de la preuve par le juge, concourent à la formation de l'autorité de la chose jugée.

L'autorité de la chose jugée opère au-delà des limites de la manifestation expresse de la volonté des Parties. L'élément obligatoire pour les Parties est à chercher, dit M. Limburg¹¹⁰, « dans la création d'une juridiction investie d'attributs et effets normaux que les règles générales de la science et de la jurisprudence lui accordent » et sans lesquelles une juridiction normale ne pourrait fonctionner.

En considération de ce qui vient d'être dit, la distinction entre l'arbitrage « isolé » et « institutionnel » apparaît comme critiquable. Les Parties ont voulu, quelque soit le Tribunal, provoquer une décision interprétative, obligatoire pour elles, dans tous les différends similai-

109. Limburg, *Cours Ac.*, t. XXX, pp. 536, sq.

110. Limburg, *op. c.*, pp. 542, 537-8.

res. D'autre part, il n'y a pas lieu de distinguer entre les cas où les Parties demandent l'interprétation d'un traité et ceux où il s'agit de l'interprétation d'une coutume. Ce que les Parties demandent c'est l'interprétation du droit international objectif qui régit leurs relations.

En ce qui concerne la Cour Permanente, étant donné son organisation judiciaire, il y a lieu de donner à ses décisions le maximum d'effets au point de vue de la chose jugée sans distinguer entre les questions « isolées » ou « institutionnelles ». A l'arrêt de la Cour s'attache la même autorité de la chose jugée qu'à l'arrêt d'une Cour suprême dans le domaine national. Théoriquement, il ne s'attache pas d'autorité de la chose jugée à un avis. Mais on a vu que la valeur juridique de l'avis est telle, qu'un avis donné sur un conflit actuel *a la res judicata* à l'égard des Parties, et si, en théorie (articles 12 et 15 du Pacte), les parties peuvent porter le différend ayant fait l'objet d'un avis, devant la Cour, pour arrêt, ce ne sera, sûrement que sur son aspect politique.

En ce qui concerne les ordonnances, la Cour dans son ordonnance du 19 août 1929 (Affaire des Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex) déclara « à la différence des arrêts visés par l'art. 58 du Statut auquel se réfère l'art. 2, al. 1, du compromis (franco-suisse), les ordonnances rendues par la Cour, bien qu'étant, en règle générale lues en audience publique, les agents dûment prévenus, ne décident pas avec force obligatoire (art. 59 du Statut) et avec effet définitif » (art. 60 du Statut) le différend que les Parties ont porté devant la Cour »¹¹¹.

B. *Parties de la sentence à laquelle s'attache l'autorité de la chose jugée.*
 Dans le cas où il ne fait pas corps avec les motifs, c'est au dispositif seul du jugement que s'attache l'autorité de la chose jugée. Dans l'avis 11 (l'affaire dite « des boîtes aux lettres » de Dantzig), à propos de l'examen d'une décision du 23 décembre 1922 du général Haking, Haut Commissaire de la S.D.N., à Dantzig, la Cour a émis la doctrine suivante. Le règlement des points de droit sur lesquels le Haut Commissaire fut appelé à se prononcer (installation éventuelle d'un bureau de triage à la gare de Dantzig) est contenu dans le dispositif de ladite décision. Or, dit la Cour, l'opinion émise dans les considérants, notamment, dans le § 6 de la décision du Haut Commissaire, sur le rayon dans lequel le service postal polonais peut être utilisé, est sans pertinence à l'égard de ces points de droit dont le règlement est contenu dans le dispositif. Et ceci, même si l'on considère la décision, visée comme un jugement déclaratif (Feststellungsurteil). La force obligatoire, inhérente au dispositif du jugement déclaratif qui règle le point donné, ne s'étend pas aux motifs, qui expliquent le dispositif, mais s'en distin-

111. A. 22, p. 13. v. pour les arrêts : A. 17 pp. 29 et sq.

suient. « Or, il est certain, dit la Cour, que les motifs contenus dans une décision tout au moins où ils dépassent la portée du dispositif, n'ont pas force obligatoire entre les Parties intéressées »¹¹². Et ceci bien qu'il soit « parfaitement exact, comme le remarque la Cour un peu plus haut, que toutes les parties d'un jugement visant les points en litige s'expliquent et se complètent l'une l'autre et doivent être prises en considération, afin d'établir la portée et le sens précis du dispositif. Ceci est clairement indiqué dans la sentence de la Cour Permanente d'Arbitrage en date du 14 Octobre 1902, relative aux fonds pieux des Californies... mais il ne résulte nullement que tout motif donné dans une décision, constitue une décision ». Il faut se rendre compte que la Cour d'arbitrage a appliqué la théorie de la *res judicata* parce qu'il y avait « non seulement identité des Parties en litige mais également identité de la matière ». La Cour rappelle, ainsi les conditions qu'on avait indiquées au début du chapitre comme nécessaires pour que la sentence passe en force de la chose jugée. La conséquence en est que la décision d'un Tribunal interne n'aura pas l'autorité de la chose jugée devant la Cour, car les Parties devant cette dernière sont des Etats, tandis qu'un Etat étranger ne peut être Partie devant un tribunal interne d'un autre Etat qu'à titre tout à fait exceptionnel. Il n'y aura donc pas, dans l'instance devant la Cour les mêmes Parties que dans l'instance qui aura eu lieu devant le Tribunal national. Le problème de la chose jugée internationale et celui de l'exécution des jugements internationaux sont liés. La seule indication relative à l'exécution des sentences internationales, contenue dans le Pacte est celle de l'art. 13. Mais la règle que les Etats doivent exécuter une sentence internationale et conformer leur loi interne à cette sentence est absolue. Dès que la sentence internationale est incorporée dans le droit interne, elle acquiert force obligatoire pour les tribunaux nationaux.

112. B. 11, pp. 29-30.

CHAPITRE VIII.

EFFET DE LA DECISION DE LA COUR VIS A VIS DES ETATS TIERS (RELATIVITE DE LA CHOSE JUGEE).

L'art. 59 du Statut consacre la relativité de la chose jugée. La Cour dans l'arrêt 7 (certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise) a indiqué que cet article, n'excluait pas pour elle la faculté, dont elle s'est prévaluée également dans l'arrêt 3 (Interprétation du traité de Neuilly) de rendre des arrêts déclaratoires en donnant¹¹³ une interprétation abstraite d'une convention. Le but de l'art. 59 est seulement d'empêcher que les principes juridiques admis par la Cour dans une affaire déterminée, soient obligatoires pour d'autres Etats ou dans d'autres litiges. La possibilité de jugements à effet purement déclaratif est prévue à l'art. 36 al. 2 litt.a et à l'art. 63 du Statut.

Il est de plus haute importance pour la précision du droit international et la bonne entente entre les nations que les règles de droit reçoivent une application uniforme. En dehors de l'autorité de la chose jugée et la force exécutoire qui s'attachent à l'arrêt tranchant le point litigieux entre les Parties à l'instance, on trouve une doctrine juridique qui est incluse dans les considérants de la décision, ainsi que les règles de droit qui y sont acceptées. Cette doctrine et ces règles de droit mettent en relief l'aspect juridique du litige. Elles peuvent avoir lorsqu'elles ont été affirmées par la Cour une influence sur la solution d'un litige identique au premier, surgissant entre d'autres Etats que ceux du premier procès. Ainsi, se crée la jurisprudence. La Cour se réfère constamment à ses décisions antérieures¹¹⁴.

Enfin, abstraction faite des intéressés, l'arrêt de la Cour a une grande utilité sociale et internationale en tant qu'expression de règles de droit. A ce dernier point de vue, il faut noter que la valeur de l'avis est égale à celle de l'arrêt. L'avis contribue pareillement, à l'élaboration du droit

113. A. 7, p. 19.

114. Dans A7, p. 19 à A3 dans B 11, p. 24 à B 8 et B 9, dans A. 11, pp. 15, sq. à A. 2 et 5 dans A. 20, p. 17 à A. 2 et 13, p. 19 à A 8, v. E. 3, pp. 219-20.

international commun. Bien que les opinions dissidentes énervent, lorsqu'elles sont trop nombreuses, l'autorité de la décision, elles contribuent, par contre à éclairer la question juridique débattue sur toutes ses faces ¹¹⁵.

Echec à la res inter alios judicata.

L'intervention. — Un échec à la relativité de la chose jugée, consacrée par l'art. 59 du Statut, est constitué par les art. 62 et 63 du Statut. L'art. 62 (58-9 Règlement) prévoit la possibilité de l'intervention, pour tout Etat qui estime que dans un différend, un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause. L'art. 63, (art. 60 du Règlement), permet, lorsque plusieurs Etats ont participé à un traité dont l'interprétation est l'objet d'un litige, l'intervention de l'un ou de plusieurs des co-signataires (V. l'art. 84 de la Convention de la Haye de 1907). La Cour statue sur la possibilité de l'intervention. Bien que l'Etat intervenant ne puisse être considéré comme « partie au litige sous tous les rapports » ¹¹⁶, l'effet obligatoire de la décision s'étend à l'intervenant, qui est devenu par sa propre volonté Partie au procès. Dans le règlement de la question de l'intervention, le Comité des juristes s'inspire du droit commun; il étendit à l'intervention devant la Cour les principes admis en cette matière par le droit interne ¹¹⁷. L'intervention est un incident de la procédure; son sort est lié par un rapport direct à celui de la demande principale. Les conditions pour l'intervention sont les mêmes que pour l'action principale (intérêt, qualité et capacité d'ester en justice), mais en outre celle de ne pas avoir été partie à l'action principale. Etant donné la connexité entre la demande principale et l'intervention, on n'admettrait pas l'intervention dans un intérêt purement théorique et doctrinal (proclamation d'une théorie juridique). Devant la Cour ne peut fonctionner que l'intervention spontanée à l'exclusion de l'intervention forcée, sauf si l'Etat tiers, mis en cause, est soumis à la compétence obligatoire de la Cour. On discute sur la question de savoir s'il faut pour que l'intervention de l'art. 62 du Statut soit possible, que les Parties originaires à l'instance soient soumises vis-à-vis de l'intervenant à la Compétence obligatoire. Il est des auteurs qui ne l'estiment pas, déduisant l'inutilité de cette condition du caractère d'incident de l'intervention ¹¹⁸. L'intervention constituerait ainsi une dérogation aux principes de compétence consacrés par le Statut.

Arrêt « Wimbledon ». — Une intervention fut exercée par la Pologne dans l'affaire Wimbledon (arrêt du 28 juin 1923) ¹¹⁹. La Pologne la

115. A. 2, 5 opinions dissidentes, A. 10-6, *op. d.*

116. Limburg, *Cours Ac.*, 1929, pp., 556-7.

117. P.V., *C.d.J.*, pp. 587, sq.

118. Farag., pp. 74-78.

119. A. 1, p. 12.

fondait, d'abord, sur l'art. 62 du Statut, mais renonçant, plus tard, à la première voie, elle se prévalut de l'art. 63. Dans le cas, de cet article, la Cour ne dispose pas comme dans le cas de l'art. 62 d'un droit d'appréciation et d'examen de l'existence d'un intérêt d'ordre juridique pour juger de l'admissibilité de l'intervention. L'art. 63 édicte une présomption *juris* et de *jure* en faveur de l'existence d'un intérêt suffisant, pour l'intervention. Ainsi la Cour constata simplement que l'interprétation du Traité de Versailles était en jeu et que la Pologne figurait au nombre de ses signataires. Dans le cas de l'art. 63, l'intervenant n'est pas, à proprement parlé, Partie au procès. Il ne présente que des observations sur l'interprétation de la Convention, et c'est seulement en ce qui concerne cette interprétation qu'il agit, à son égard l'autorité de la chose jugée de l'arrêt.

La requête primitive en intervention de la Pologne (du 22 mai 1923) se fondait sur l'art. 62 du Statut. La Pologne soutenait que le refus de l'Allemagne de laisser passer le vapeur Wimbledon par le canal de Kiel violait ses droits et intérêt matériels que l'art. 380 du Traité de Versailles lui avait garantis¹²⁰. On voit, que même sur la base de l'art. 62 du Statut, l'intervention de la Pologne était bien fondée, puisqu'elle pouvait justifier d'un intérêt évident en tant que destinataire du chargement se trouvant à bord du Wimbledon. Quoique sous le rapport du caractère obligatoire de la sentence, l'intervention de l'art. 62 ne diffère pas de celle de l'art. 63 du Statut, la première intervention donne des pouvoirs plus larges à la Partie intervenante. Celle-ci a le droit de discuter le fond du litige et d'examiner les documents qui se rapportent à l'intérêt juridique allégué¹²¹. Pourtant, même dans le cas de l'art. 62 l'intervenant ne devient pas partie à l'instance sous tous les rapports. Il n'aura pas, par exemple, le droit de nommer des juges *ad hoc*¹²². L'intervenant pourra invoquer le jugement à son profit ; il aura à son égard l'autorité de la chose jugée et lui sera opposable. Enfin le cas de l'intervention de l'art. 62 du Statut, la Cour apprécie librement l'admissibilité de l'intervention.

Art. 73 du règlement. — En ce qui concerne les avis consultatifs, il existe dans leur procédure non une intervention proprement dite, avec tous ses effets, mais un succédané de l'intervention, consacré par l'art. 73 du Règlement. Les avis sont généralement demandés sur des questions juridiques. En conséquence, l'art. 73 alinéa 2 dispose qu'une communication spéciale et directe est adressée à « tout Membre de la S.D.N., tout Etat admis à ester devant la Cour, et à toute organisation

120. C. 3, vol. I, pp. 102, 116.

121. D. 2, pp. 490, 504-5.

122. D. 2, p. 215.

internationale », que la Cour juge susceptible de fournir des renseignements sur la question, pour leur permettre de le faire soit par écrit, soit oralement. Ils peuvent d'ailleurs, eux-mêmes faire des démarches pour que cette faculté leur soit accordée. Ainsi, l'autorité de l'avis de la Cour sur le point de droit qu'il lui échet de fixer, se trouve sensiblement accrue et rayonne au-delà des intérêts d'une espèce donnée. Il est à noter que l'autorité des avis peut être, généralement, plus large que celle des arrêts, bien que l'autorité de la chose jugée et la force exécutoire ne s'attache pas à eux comme aux derniers. Les avis font, en effet, souvent échec à la règle « *res inter alios judicata, aliis nec nocet nec prodest* », ce qui les rapproche des arrêts déclaratoires, que la Cour s'est déclarée compétente de rendre (A. 7 p. 19). En effet rendus sur des questions juridiques, ils ont toujours un effet déclaratif. Cet effet est particulièrement visible au cas où l'avis porte sur l'interprétation d'un traité collectif. La Cour ne manque pas de donner à tous les signataires du Traité la faculté de faire valoir leur point de vue devant elle ¹²³. Il en est de même lorsque des traités identiques ont été conclus par plusieurs Etats, ce qui est le cas pour les traités de minorités ¹²⁴. Il est, en effet, important que les traités inspirés de la même idée, reçoivent une interprétation identique et autoritative, et s'appliquent d'une façon uniforme.

Au début de cette Partie, on a relevé quelques caractéristiques purement judiciaires de la Cour, qui impriment à ses décisions une haute valeur et autorité. On a vu que ses autres caractéristiques, qui lui sont communes avec les tribunaux d'arbitrage, et l'exercice de la fonction consultative, loin de nuire au caractère judiciaire de la Cour, lui permettent de remplir une mission utile de précision du droit.

123. B. 12, pp. 7-8.

124. C. 3, vol. III, pp. 1083 et sq.

TROISIÈME PARTIE

La compétence de la Cour Permanente

III^e PARTIE

LA COMPÉTENCE DE LA COUR PERMANENTE

Définitions

Le mot « compétence » s'emploie dans deux sens. Dans le sens large, il embrasse l'ensemble des attributions dévolues à un organe juridictionnel ; dans le sens restreint, il ne comprend que ses fonctions strictement judiciaires, c'est-à-dire, ses pouvoirs d'instruire et de juger un procès. C'est en employant le mot au sens large, que l'on dit que la Cour a compétence pour pourvoir à la nomination des juges (art. 12 du Statut), à élire son président et son vice-président, à nommer son greffier (art. 21 et suivants), à désigner en vertu de certaines conventions, des arbitres, des commissaires, etc. Les articles 34 et 35 du Statut sont consacrés à la compétence de la Cour. Ces articles 34 et 35 déterminent sur quels sujets de droit s'étend sa juridiction (compétence « *ratione personae* »), l'article 36 détermine les affaires qui peuvent lui être soumises (compétence « *ratione materiae* »). Dans l'art. 38 du Statut sont fixées les règles de droit matériel que la Cour est tenue d'appliquer. Or, la question du droit applicable par une juridiction n'est pas, à proprement parler, une question de compétence, et au Comité des juristes, qui fut appelé à organiser la Cour, il s'éleva un doute si le règlement de ladite question rentrait dans ses pouvoirs¹. Le Statut qui règle la question du droit matériel sous le titre « compétence » (Chap. II) emploie, donc ce mot dans son acception large. Il est heureux que l'importante question du droit matériel ait reçu une solution dans le Statut. Le juge international doit savoir à quelles règles s'en tenir. Par là sa décision gagne en sûreté et en autorité, inspirant aux Etats justiciables plus de confiance dans le tribunal qui appliquera ces règles claires et précises. Car, en cette

1. P. V. pp. 287, 293.

matière, la situation en droit international diffère profondément de celle du droit interne où la question du droit matériel ne soulève aucune difficulté, étant réglée par la volonté souveraine du législateur. En droit des gens, il n'existe pas de législateur, supérieur aux Etats. Et la question du droit applicable prend, dès lors, une importance particulière pour un double motif. D'abord, parce que le contenu du droit international est incertain, — on n'est pas unanimement d'accord sur les sources du droit auxquelles doit puiser le juge pour le règlement des litiges qui lui sont déférés. Ensuite, la complexité des relations internationales exige souvent pour le règlement du différend donné, l'application simultanée des normes appartenant aux différentes sources. Le Statut, ayant réglé la question du droit matériel dans le chapitre de la Compétence, on étudiera les normes du droit appliquées par la Cour sous cette rubrique.

TITRE I

LA COMPÉTENCE « RATIONE MATERIAE »

CHAPITRE I

Fondement et caractéristiques de la juridiction de la Cour. — La deuxième phrase de l'art. 14 du Pacte établit la compétence normale de la Cour, telle qu'elle appartient à tout tribunal judiciaire. « La Cour, dit-elle, connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront ». Cette phrase, dont s'inspire l'alinéa premier de l'art. 36 du Statut, fut interprétée par la Cour, avec référence expresse à ce dernier article, dans ses arrêts 12 (les droits des minorités en Haute Silésie,) et 13, relatif à l'usine de Chorzow (demande en indemnité, fond). Il y est dit : La juridiction de la Cour dépend de la volonté des Parties. La Cour est toujours compétente du moment où celles-ci acceptent sa juridiction, car il n'y a aucun différend que les Etats admis à ester devant la Cour ne puissent lui soumettre. Ce principe ne saurait être tenu en échec que dans les cas exceptionnels où le différend que des Etats voudraient soumettre à la Cour rentrerait dans la compétence réservée à un autre organe »².

Dans la première partie nous avons caractérisé la juridiction de la Cour, en traçant un parallèle avec la juridiction du Conseil. Dans l'affaire des concessions Mavrommatis la Cour établit que, tandis que la compétence du Conseil est générale (art. 15, al. 1 du Pacte), sa juridiction à elle au contraire est limitée. « Elle se fonde toujours sur le consentement du défendeur et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné ».

Ainsi, la règle générale qui s'applique à la juridiction de la Cour est que les Etats sont libres de soumettre ou de ne pas soumettre leurs

2. A. 15 pp. 22-3, A. 17, pp 37-8 ; A. 2 p. 10 v. aussi A. 20, p. 19.

différends à la Cour. La juridiction de la Cour est, donc essentiellement facultative. Par le consentement des Parties elle est limitée à certaines catégories de différends qui sont déterminées par un criterium juridique. Dans l'affaire Mavrommatis par ex., l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine donne compétence à la Cour pour l'interprétation et l'application des dispositions du Mandat³.

Le principe du fondement consensuel de la juridiction de la Cour, est exprimé, également, avec une grande netteté dans l'avis relatif à la Carélie Orientale⁴. Ce fondement diffère de celui de la juridiction des tribunaux internes qui est, de même que pour leur procédure, dans la loi supérieure à la volonté des Parties. La Cour ayant affirmé et répété à plusieurs reprises ce principe, en a tiré les conséquences qu'il comportait en l'interprétant d'une façon très large.

Le Compromis. — La plus importante de ces conséquences est que les Parties peuvent soumettre à la Cour, d'un commun accord, toute question de quelque nature qu'elle soit, même non de droit international, par exemple des différends de pur fait ou ceux qui ne demandent pas pour leur solution l'application du droit international (art. 36, al. 1 et 2 du Statut et l'art. 13 du Pacte)⁵.

Les affaires suivantes furent portées devant la Cour par compromis : interprétation de certaines dispositions du traité de Neuilly (compromis entre la Bulgarie et la Grèce, du 18 mars 1924) ; Lotus (Compromis franco-turc du 12 octobre 1926) ; Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex (Compromis franco-suisse du 30 octobre 1924) ; paiement en or, des emprunts fédéraux brésiliens émis en France (Compromis entre le Brésil et la France, du 27 août 1927) ; paiement de divers emprunts serbes émis en France (Compromis Franco-Yougoslave du 19 avril 1928) ; Juridiction de la Commission internationale de l'Oder (Compromis entre l'Allemagne, Grande-Bretagne, Danemark, France, Suède et Tchécoslovaquie d'un côté et la Pologne de l'autre du 30 octobre 1928)⁶. En outre, dans la deuxième partie, nous avons signalé plusieurs avis qui furent sollicités conformément au Pacte par le Conseil de la S.D.N. à la suite d'un commun accord préalable des Parties intéressées.

Le compromis, accord des volontés des deux Parties, délimite la juridiction de la Cour et fixe la mission des juges. C'est dans ses termes que celle-ci est tenue de rechercher les points sur lesquels elle est appelée à statuer⁷. Les compromis d'arbitrage contiennent

3. A. 2, pp. 16-17.

4. B. 5, p. 27.

5. A. 20-21, pp. 19-20.

6. E. 6, pp. 93-4.

7. C. 16-III, p. 94 ; M. Basdevant.

d'habitude des indications sur la procédure à suivre et les règles matérielles à appliquer par l'arbitre. Le Statut de la Cour Permanente contient des dispositions réglant ses compétences, procédure et le droit matériel applicable. En principe, les règles posées par le Statut sont impératives et non dispositives. Ainsi, dans l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, considérant le désir exprimé par les Parties intéressées (La France et la Suisse), qui demandaient que la Cour, — qui dans la phase du début du procès était simplement priée d'impartir aux deux Parties un délai convenable pour qu'elles se missent d'accord sur le nouveau régime douanier et économique à introduire dans la zone litigieuse — fût connaître, en impartissant ce délai, à titre officieux aux agents des Parties, dès la fin du « délibéré » et avant tout arrêt ultérieur et éventuel sur le différend, (conformément à l'art. 58 du Statut), le résultat de ce délibéré, la Cour déclara, que les termes de son Statut (art. 54, al. 3 et 58) ne lui permettaient pas de faire des communications officieuses pareilles, car, « contrairement à ce qui est permis pour le Règlement (art. 32), il ne lui appartient pas, sur la proposition des Parties de déroger aux dispositions du Statut ». Les compromis, par lesquels on saisit la Cour de différends internationaux doivent être rédigés « en tenant exactement compte des formes dans lesquelles il appartient à la Cour de manifester son opinion selon les termes mêmes des actes constitutionnels qui régissent son activité ». Dans l'affaire citée, la Cour arriva toutefois, à donner satisfaction aux Parties, en indiquant le résultat du délibéré dans l'exposé des motifs de l'ordonnance qui impartissait les délais. Cette décision fut inspirée par le souci de permettre aux clauses du compromis de déployer leurs effets utiles, pour autant que ceci, leur interprétation étant douteuse, ne ferait pas violence à leurs termes⁸. Mais cette attitude, en ce qui concerne l'interprétation du compromis, n'est possible, dit la Cour, que dans le doute. Dans l'affaire des emprunts serbes, la Cour estima devoir s'en tenir aussi près que possible aux termes employés par les Parties elles-mêmes dans le compromis. Dans la même affaire la Cour affirme le caractère impératif des dispositions de l'art. 34 du Statut concernant la qualité des Parties admises à ester devant elle⁹. Par contre, une certaine latitude est donnée aux Parties en ce qui regarde le droit matériel applicable par la Cour. Ainsi, tandis que l'art. 2 du compromis franco-serbe, fait un devoir à la Cour d'appliquer le droit strict, l'art. VI du compromis franco-brésilien l'autorise de s'écarter de ce qu'elle pourrait considérer comme étant le droit strict applicable en l'espèce. Le dernier alinéa de l'art. 38 du Statut stipule expressément

8. A. 22, pp. 12-13.

9. A. 20, p. 47 ; p. 17.

que les Parties peuvent dans certains cas conférer à la Cour des pouvoirs plus larges en ce qui concerne le droit matériel applicable. Pour les questions non réglées dans le Statut, les Parties, quelquefois avec l'autorisation de la Cour, jouissent d'une grande liberté. Il en est ainsi surtout, lorsqu'il s'agit non de règles établies en vue de la bonne administration de la justice, mais établissant des droits des Parties. Les stipulations de l'art. 31 du Statut, par exemple, qui donnent la faculté aux Parties de désigner des juges *ad hoc*, sauf les deux derniers alinéas de l'article, ne sont point impératives mais dispositives.

Ses dispositions ayant été étendues à la procédure consultative (l'art. 71 al. 2 du règlement), dans l'avis sur l'interprétation de l'accord gréco-turc (B. 16) les Parties ont renoncé à s'en prévaloir.

L'art. 32 du Règlement déclare expressément que les dispositions sur la procédure contentieuse, sont adoptées « sans préjudice de l'adoption par la Cour d'autres règles que les Parties intéressées pourraient proposer d'un commun accord, en tenant compte des circonstances particulières à chaque affaire ». Par application de cet article, une dérogation à l'art. 69 du Règlement relatif au dépôt des pièces écrites (répliques) fut admise par la Cour dans l'arrêt sur l'interprétation du Traité de Neuilly (art. 179, Ann, § 4) ¹⁰. Ainsi la question de la part faite dans les actes constitutionnels de la Cour à l'accord des Parties, étudiée dans notre deuxième partie, se trouve suffisamment éclairée.

Prorogation de la compétence. (*Boni iudicis est ampliare iurisdictionem.*) — Voici un autre exemple de la façon libérale dont la Cour a interprété les textes régissant sa compétence. Elle considéra comme compatible avec les termes de son Statut, la prorogation de celle-ci à la suite d'un accord des Parties, intervenu au cours d'une instance pendante devant elle. Dans l'affaire des concessions Mavrommatis (fond), la Cour, qui s'était déclarée précédemment (A. 2) compétente pour trancher le litige anglo-hellénique, admit l'extension de sa compétence, en vertu d'un accord des Parties, réalisé au cours de l'instance à deux autres points qui ne tombaient pas comme tels sous la compétence conférée à elle par l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine. L'extension sur l'un de ces points (relatif à la question de l'applicabilité aux concessions de Jérusalem des art. 4 et 5 du Protocole XII de Lausanne, autorisant la réadaptation des concessions aux conditions économiques nouvelles, ou de son art. 6, en vertu duquel le concessionnaire n'avait droit qu'à une indemnité) résultait de la procédure écrite, tandis que sur l'autre point (relatif à la question

10. A. 3, p. 5.

de savoir si les tarifs prévus dans les concessions de Jérusalem sont établis sur la base de l'or ou bien en monnaie papier) elle résultait des déclarations orales des Parties¹¹.

Dans l'arrêt sur les droits de minorités en Haute Silésie, la Cour a reconnu formellement que la volonté d'un Etat de lui soumettre un différend pouvait résulter, non seulement d'un compromis préalable ou d'une déclaration expresse écrite ou orale ou faite au cours de la procédure, mais aussi d'actes concluants¹². Le Gouvernement allemand se basait, dans sa requête introductive d'instance, sur l'art. 72 al. 3 de la Convention germano-polonaise de Genève. Cette disposition relative à la protection des minorités (il s'agissait en l'espèce de l'exclusion par les autorités polonaises d'un certain nombre d'enfants des écoles minoritaires), ne conférait la compétence à la Cour que sur les divergences d'opinion au sujet de questions de droit ou de fait concernant les articles de la Convention qui la précédaient. Or, certaines thèses allemandes, s'appuyaient sur les articles qui suivaient l'art. 72 de la Convention (art. 131, 74). La Cour fait observer que, même lorsqu'une question lui est déférée sur la base d'une clause qui établit sa juridiction obligatoire, telle celle de l'art. 72 al. 3 de la Convention de Genève, rien « dans cette Convention ou dans les principes régissant la juridiction de la Cour, ne s'oppose à ce qu'en vertu de l'accord des parties » elle puisse connaître des questions sortant du cadre de celles pour lesquelles la juridiction obligatoire est prévue par la clause dont il s'agit. En l'espèce, la Cour voit cet acquiescement de la Partie défenderesse à sa compétence dans le fait que la Pologne avait demandé une décision sur le fond sans avoir fait de réserves sur la compétence. Elle a, ainsi, acquiescé implicitement à ce que la Cour connaisse des questions dont elle n'aurait pas pu connaître uniquement sur la base de l'art. 72 al. 3 invoqué par l'Allemagne. D'après la Cour, la Pologne aurait dû, afin de s'opposer à cette compétence de la Cour et à l'invoication par l'Allemagne des art. 74 et 131 de la Convention de Genève, postérieurs à l'art. 72, soulever une exception préliminaire d'incompétence dans son Contre-Mémoire, conformément à l'art. 38 du Règlement de la Cour. Le retrait ultérieur du consentement, ainsi implicitement donné par le défendeur, ne pourrait avoir lieu que si les conditions, dans lesquelles il avait été donné, étaient de nature à infirmer la déclaration de volonté, ou si, par la suite, le demandeur avait modifié essentiellement l'aspect de l'affaire¹³.

Cette décision de la Cour a été vivement critiquée. M. Huber a souligné que l'art. 36 du Statut exigeait la soumission d'un différend

11. A. 5, pp. 27-8 ; A. 11, pp. 7-8.

12. A. 15, pp. 23-5.

13. A. 15, pp. 23-6.

à la Cour par un accord — acte bilatéral des Parties, et n'autorisait pas qu'on saisît la Cour par un acte unilatéral, à moins d'un accord antérieur préexistant¹⁴. Ainsi on s'aperçoit que dans l'espèce mentionnée la Cour a donné une interprétation large des dispositions qui fondent sa compétence.

14. M. Huber A. 15, p. 52, Nyholm, pp. 57-9 :Negulesco, pp. 69-72.

CHAPITRE II

COMPETENCE EN VERTU DES TRAITES ET CONVENTIONS

L'art. 36 al. 1 du Statut stipule que la compétence de la Cour s'étend « à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur ». Une publication spéciale de la Cour (Série D.), intitulée « Collection des textes gouvernants la compétence de la Cour » complétée périodiquement (Série E. chap. X), contient l'énumération des actes internationaux qui prévoient la compétence de la Cour. Le dernier acte cité par le 4^{me} addendum (E. 6) de la Collection, porte le n° 322. Les rapports annuels classent les actes internationaux qu'ils citent en plusieurs catégories : a) Traités de paix ; b) dispositions relatives à la protection des minorités ; c) mandats confiés à certains membres de la S.D.N. sur quelques colonies et territoires en vertu de l'art. 22 du Pacte ; 4) Accords généraux internationaux ; 5) Les traités politiques (d'alliance, de commerce et de navigation) ; 6) actes et conventions divers sur le transit, les voies navigables et les communications en général ; 7) Traités d'arbitrage et de conciliation ¹⁵.

Désignation de la Cour (art. 37 du Statut). — La désignation de la Cour dans les traités et conventions peut donner lieu à des difficultés. La Cour y est désignée d'une façon soit explicite, soit indirecte ¹⁶. On rencontre couramment, dans les traités de paix un simple renvoi « à la juridiction de la S.D.N. » ou, « juridiction instituée par la S.D.N. » (art. 336 al. 2, 337, 386, al. 1, du Traité de Versailles) ou des expressions telles que « procédure prévue par la S.D.N. (art. 293, al. 4 du Traité de Trianon), règlement comme il sera prévu par la S.D.N. ». Des difficultés peuvent se présenter également, lorsque le traité indique plusieurs instances internationales à la fois, entre lesquelles il est donné aux Parties de choisir, ou lorsqu'il contient des expressions

15. E. 6, pp. 95-132.

16. D. 5, pp. 13-20.

aussi vagues comme celle de la Convention du 10 septembre 1919, relative au commerce des armes et des munitions, qui prescrit (art. 24) que les différends relatifs à son application seront soumis à un Tribunal d'arbitrage conformément aux dispositions du Pacte de la S. D. N. Les conventions antérieures à l'établissement de la Cour qui renvoient, pour le règlement des différends, soit, en termes généraux, à une Cour d'arbitrage quelconque, soit à la Cour d'arbitrage de la Haye, ne visent, évidemment, pas la C.P.J.I. La question de l'application de l'art. 37 du Statut se posa dans l'affaire « Wimbledon » où l'Allemagne fut assignée en vertu de l'art. 386 du Traité de Versailles prévoyant en cas de différends qui pourraient surgir au sujet de la violation ou de l'interprétation des dispositions relatives au canal de Kiel l'appel « à la juridiction instituée par la S.D.N. »¹⁷.

17. A.1, pp. 6-7.

CHAPITRE III

LA COMPETENCE FACULTATIVE ET LA COMPETENCE OBLIGATOIRE DE LA COUR PERMANENTE

L'art. 34 de l'avant projet du Comité des juristes déclarait qu'entre Etats Membres de la S.D.N., la Cour statuait sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique qui furent définis en reproduisant les spécifications de l'art. 13 du Pacte La Convention qui établissait la compétence obligatoire de la Cour serait le Statut qui organisait la Cour¹⁸. Cette disposition aurait fait de la Cour une juridiction vraiment judiciaire, car, comme on l'a dit (2^{me} partie), en droit international un moyen de distinguer la justice de l'arbitrage consistait justement à s'attacher à l'époque où l'accord établissant la juridiction de la Cour a été conclu. Dans le cas de justice cet accord est antérieur à la naissance des différends éventuels. En droit international c'est aussi un moyen de distinguer la juridiction dite obligatoire de la juridiction facultative. Dans le système de la juridiction facultative la soumission d'un différend à un tribunal a lieu en vertu d'un accord *ad hoc* (compromis), conclu après que le différend a surgi. Le système, selon lequel les Etats concluent une convention générale conférant à un tribunal donné la juridiction pour tous ou une catégorie déterminée des litiges qui pourraient surgir entre eux, et permettant à chacun des signataires d'assigner unilatéralement les autres en cas de naissance d'un différend spécifié dans la convention devant ce tribunal, porte le nom de judicature obligatoire. D'ailleurs, cette terminologie n'a qu'une valeur conventionnelle ; en droit international, toute justice étant exercée en dernière analyse, du consentement des Etats justiciables.

La question si les Etats Membres de la S.D.N. signataires du Statut de la Cour, peuvent être assignés devant elle uniquement sur la base de ces deux actes (Pacte et Statut) par une citation unilatérale, ou s'il faut en outre pour leur assignation, un traité

18. P. V., p. 727.

ou un accord préalable, fut vivement débattue au Comité des Juristes. On se demandait si le Pacte donnait au Conseil et à l'Assemblée les pouvoirs d'instituer la judicature obligatoire. M. Loder s'était prononcé d'une façon des plus nettes pour l'affirmative, sans aucune restriction. D'après lui, cette solution résulterait du caractère général judiciaire de la juridiction de la Cour. Les autres Membres du Comité furent moins affirmatifs. Mais, en principe, on s'accordait à reconnaître que ce qu'on attendait du Comité, c'était l'indication d'une voie pour la réalisation d'une judicature obligatoire entre les Etats, le principe de l'arbitrage obligatoire étant reconnu encore en 1907¹⁹. Les opinions émises au Comité à ce sujet peuvent être ainsi résumées. M. Hagerup remarqua que le progrès attendu dans le domaine de la compétence de la Cour était déjà réalisé par l'art. 13 du Pacte qui constituait une convention générale que l'on désirait. Si l'on allait plus loin on ne réussirait pas à rallier à ce projet du Comité la totalité des Etats²⁰.

Une opposition à l'introduction de la juridiction obligatoire vint de la part de M. Adatci, qui était pour la réalisation graduelle du progrès (pp. 225, 228), et de Lord Phillimore (pp. 224, 226, 235, 237). M. R. Busatti remarqua au sujet de la faculté donnée aux Etats, de stipuler la juridiction obligatoire de la Cour dans une convention générale que certaines dispositions des traités de paix établissaient déjà une telle juridiction (Art. 336, T. de V.)²¹. M. Root subordonnait la réalisation de la judicature obligatoire à la détermination précise des règles matérielles applicables par la Cour (pp. 229, 230). Finalement malgré les objections et les divergences signalées, M. Root a pu dire que les Membres du Comité s'accordaient pour reconnaître à la Cour la compétence obligatoire. (p.286). Le rapport cité de M. de Lapradelle enregistre cet accord. Il indique que, même lorsqu'un différend est porté par les Parties à la procédure conciliatrice du Conseil, celui-ci peut le renvoyer à la procédure judiciaire de la Cour pour avis consultatif²².

Les discussions du Comité témoignent que le Pacte et le Statut, textes constitutifs de la Cour, font naître, envisagés en tant qu'instruments distincts des traités prévoyant la compétence de la Cour, une obligation juridictionnelle entre les Etats, Membres de la S. D.N. Mais, à la suite des modifications qu'on avait fait subir à l'avant-projet du Comité au Conseil et à l'Assemblée, ces deux actes insti-

19. D., pp. 225, 256, (Baron Descamps).

20. D., p. 228 V. aussi M. Altamira.

21. D., pp. 226, 415-6.

22. D. pp. 731, 225.

tuent le fonctionnement de la Cour *in abstracto* et non son intervention dans la pratique.

Une opposition contre la compétence obligatoire de la Cour, c'est-à-dire compétence basée uniquement sur le Statut, se dessina, déjà au Conseil. Le Comité des juristes rattachait cette réforme à l'art. 13 du Pacte qui établit les cas dans lesquels les Etats sont convenus de se soumettre à l'arbitrage. M. L. Bourgeois, dans son rapport au Conseil (27 octobre 1920, session de Bruxelles), faisant état des observations que les divers gouvernements ont fait parvenir sur l'art. 34 de l'avant projet, remarqua que l'institution du système de la compétence obligatoire équivaldrait en réalité à la modification des art. 12 et 13 du Pacte, car on substituerait ainsi, la décision de la C.P. à la décision que devait prendre le Conseil sur la question de savoir si les moyens diplomatiques furent épuisés ou non entre les deux parties avant que leurs différend vînt devant le Conseil. En outre, on supprimerait la liberté de choix des parties entre la procédure devant la Cour, toute autre juridiction internationale ou le Conseil (art. 12 du Pacte). A l'Assemblée, l'opposition à la judicature obligatoire ne fut pas moins vive. Elle vint, surtout, du côté de la Grande-Bretagne (Lord Balfour) et de l'Italie.

Ainsi, dans le rapport de M. Hagerup présenté au nom de la Sous-commission à la 3^{me} Commission de la 1^{re} Assemblée de la S.D.N., approuvé ensuite par cette Assemblée, il est dit que la compétence de la Cour est fondée, en principe, sur un accord des Parties, résultant d'une convention spéciale ou générale²³. En supprimant dans le projet du Conseil (Bruxelles, art. 33 et 34), les mots « sans conventions spéciales », la sous-commission n'a pas entendu changer le sens dudit projet. D'après les nouveaux art. 36 et 37, ayant remplacé les articles du projet du Conseil, l'assignation unilatérale n'est possible que sur la base d'une convention des Parties. Si un traité ne comporte, pour certains cas ou certaines matières, aucune réserve (comme le font certains traités généraux d'arbitrage, ainsi que certaines clauses des traités de paix visant les droits des minorités, le travail, etc...), chacune des parties a le droit, en vertu d'un tel traité, de recourir sans convention spéciale (compromis) à la juridiction stipulée. Si le traité contient des réserves (intérêts vitaux, indépendance, honneur) dont l'appréciation appartient aux Parties elles-mêmes, un accord préalable (compromis) est nécessaire pour le recours. Cette interprétation des articles 36 et 37 du Statut est autoritative, puisque le Rapport de M. Hagerup fut approuvé par la 1^{re} Assemblée et a, par conséquent, acquis l'autorité d'un acte de celle-ci. Ainsi, l'art. 36 du Statut institue la compétence facultative de la Cour.

23. D. 5, p. 63. Actes 1^{re} Ass. S. D. N. Séances pl. (1920), pp. 14, 457 et Docum. p. 211.

A la lumière du rapport de M. Hagerup, l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine, peut être interprété, vu qu'il contient des réserves, comme exigeant la conclusion d'un compromis préalable²⁴.

Lorsqu'il fut clair que le système de juridiction obligatoire ne saurait obtenir l'adhésion unanime de tous les Etats, on inséra l'al. 2 dans l'art. 36 du Statut²⁵, sur la proposition de M. Fernandez (Brésil).

Cet alinéa donne aux Etats la faculté de signer une clause, dénommée « disposition facultative », par laquelle ils déclarent se soumettre à la juridiction de la Cour de plein droit et sans convention spéciale. Une telle reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour peut être faite sans ou sous certaines conditions, ou réserves.

En signant la clause facultative, les Etats renoncent à la faculté d'exciper, en ce qui concerne les quatre catégories de différends juridiques de l'art. 13 du Pacte, reproduites dans l'al. 2 de l'art. 36 du Statut, de leur caractère politique. La multiplicité des réserves insérées dans les traités alourdit le fonctionnement de l'arbitrage obligatoire. En vertu du dernier alinéa de l'art. 36 mentionné, c'est la Cour elle-même qui a les pouvoirs pour apprécier la validité et la portée des réserves qui seraient adoptées par les Etats. Cette substitution dans un cas concret de l'appréciation objective, libérée de toutes considérations politiques, de ces réserves à l'appréciation subjective des Etats eux-mêmes, est un grand progrès réalisé dans la voie de la bonne administration de la justice.

La disposition facultative est annexée au Protocole de signature de la Cour. Elle ne peut être signée que par les Membres de la S.D.N. ou Etats mentionnés à l'annexe du Pacte. C'est la signature unilatérale de la clause en question par un Etat, qui crée le lien juridictionnel vis à vis de tout autre Etat ayant accepté la même obligation.

L'arbitrage obligatoire reçut un développement dans les actes postérieurs au Pacte. Au premier plan de ces actes on place le Protocole de Genève (2 octobre 1924), n'étant jamais entré en vigueur, qui liait le problème de l'arbitrage à ceux de la sécurité et de la réduction des armements.

Plus tard, sur les suggestions de la VI^e Assemblée de la S.D.N., des conventions particulières furent conclues à Locarno, (1^{er} décembre 1925). Les traités de Locarno donnent à l'arbitrage obligatoire une place plus restreinte que le Protocole, le limitant aux différends juridiques.

Enfin un « Acte général » fut ouvert à l'adhésion des Etats. Il

24. R.D.J.L.C. 1925, p. 103. M. de Vineuil.

25. Documents, p. 222.

contient les dispositions principales des trois modèles de conventions bilatérales pour le règlement des différends internationaux, qui furent adoptés par la IX^e Assemblée, afin que les Etats en puissent s'inspirer pour la conclusion des traités semblables. L'Acte général est la première convention générale qui ait été adoptée sur le règlement pacifique des différends internationaux depuis les Conventions de La Haye.

I. *Différends juridiques et politiques.* — A l'heure actuelle il ne peut être encore question d'admettre pour tous les Etats et pour tous les différends, indépendamment de leur nature, la juridiction obligatoire de la Cour, soit par traités ou conventions, soit par la signature de la « disposition facultative ». Les Etats apportent des réserves à leur acceptation de la juridiction de la Cour²⁶. Le plus souvent, ils subordonnent le caractère justiciable du différend à sa nature juridique. La distinction entre les conflits juridiques et politiques domine traditionnellement la question de ces réserves. Cette classification présente, donc, un intérêt au point de vue de la détermination du caractère justiciable du différend.

L'expression « litiges d'ordre juridique » fit son apparition lors de la *Conférence de la paix* de 1899 dans le projet soumis par la délégation russe, dans lequel cette catégorie de conflits fut opposée à la catégorie des conflits d'ordre politique. D'après le projet, les conflits juridiques surgissent sur le terrain du droit international positif et ne touchent ni aux intérêts vitaux ni à l'honneur national des Etats. Ils seraient susceptibles de règlement arbitral international, tandis que les « conflits d'intérêts » seraient résolus par la médiation. Le rapport de M. le baron Descamps sur les travaux du Comité d'examen reflète les idées du projet russe. D'après le rapport, échappent à la justice arbitrale les conflits où « les prétentions des Parties ne peuvent être formulées juridiquement », et qui ne peuvent trouver une solution dans les règles juridiques du droit international. Depuis la Conférence de La Haye le nombre de traités d'arbitrage et des clauses compromissoires, très minime auparavant, augmente dans une proportion considérable. A la Conférence de 1907 la distinction des conflits en juridiques et politiques fut violemment critiquée, comme trop vague, par le délégué allemand (baron Marschal von Bieberstein), sous prétexte que la politique serait indissolublement liée au droit international.

Après la conférence de 1907 le nombre de traités d'arbitrage et des clauses compromissoires ne cessa de croître. Mais bien que, dans certains cas, on donnât à la Cour Permanente d'Arbitrage le droit

26. D. 5, pp. 36, 39.

d'établir le compromis à la demande d'une seule partie, depuis la Conférence, l'arbitrage obligatoire fit des progrès modestes. L'oeuvre des deux Conférences est surtout notable en ce qui concerne l'organisation et la procédure de l'arbitrage.

Le Pacte de la S.D.N. non plus n'a pas institué l'arbitrage obligatoire. La liberté d'option des Parties entre les deux termes de l'obligation alternative, créée par l'art. 12 et suivant du Pacte, est entière. Il n'y a que la procédure devant le Conseil qui soit obligatoire. Les Parties doivent conclure un compromis ou une convention générale pour soumettre leurs litiges à l'arbitrage ou au règlement judiciaire. Pourtant, une stipulation en faveur de l'arbitrage est contenue dans le Pacte, car par son art. 13 al. 4, il accorde une protection aux sentences arbitrales ou judiciaires rendues. Sa conclusion a donné une grande impulsion à l'extension du champ de l'arbitrage après la guerre. Depuis le Pacte des initiatives se manifestèrent pour faire progresser l'arbitrage obligatoire, soit en le complétant et le perfectionnant, soit en concluant des traités particuliers. D'ailleurs, de même que les deux Conférences et la majorité des traités d'arbitrage, le Pacte procède de l'idée, exprimée dans le projet russe, que le domaine propre de l'arbitrage et de la justice sont les conflits juridiques. L'art. 13, al. 2 du Pacte, dû à M. Elihu Root, (le même qui dans ses instructions aux délégués américains à la 2^e Conférence de la paix à exalté les mérites du règlement judiciaire des conflits internationaux), tente, par l'énumération des quatre catégories de conflits qui doivent être soumis de plano à l'arbitrage, de donner une définition des « conflits juridiques ». C'est son expérience de la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis qui a servi à M. Root, à délimiter les domaines des deux ordres de conflits. La force des termes employés par l'art. 13 du Pacte est sensiblement atténuée, par les mots « à leur avis » et « généralement » qu'il contient, en diminuant d'autant l'obligation des Etats de se soumettre, dans les quatre cas qu'il énumère, à l'arbitrage. L'art. 34 de l'avant-projet du Comité des Juristes avait vainement cherché à introduire dans le *Statut* de la Cour, le principe de l'arbitrage obligatoire, en reproduisant les spécifications de l'art. 13 du Pacte. Il n'admettait, donc, également la judicature obligatoire que pour les différends d'ordre juridique²⁷. D'après cet article une convention générale ou spéciale aurait été nécessaire pour la soumission des différends d'autre nature.

L'article 34 indiquait, donc, clairement, ce qui est une innovation, que le caractère justiciable des conflits est plus large que leur carac-

27. P.V. de J pp. 45, 727.

tère juridique. Il est à noter que les discussions du Comité révèlent des divergences d'opinion des plus accusées non seulement sur la notion du conflit juridique, mais aussi sur le caractère justiciable des différends non juridiques^{27a}. Tandis que M. Altamira (p. 102) estimait qu'il était possible de ramener toute question politique ou économique à une question de droit, M. le baron Descamps pensait que les contestations d'intérêts et les différends d'ordre politique ne pouvaient être formulés et résolus juridiquement. Il estimait que même certains différends d'ordre juridique ne pourraient recevoir une solution juridictionnelle, « sans abandonner des droits, considérés, à tort ou à raison, comme inaliénables ». M. Descamps admettait des réserves politiques même dans les différends qui par leur nature sont d'ordre juridique ou qui au moins en réunissent les principales caractéristiques. Mais, en revanche, il faisait une large part à l'autonomie de la volonté des parties, leur permettant d'assimiler, par un accord, des différends non juridiques aux juridiques afin de procéder à leur égard par la voie juridictionnelle²⁸.

Etant donné l'absence d'accord du Comité sur la notion du conflit juridique, on donna à la Cour elle-même, le droit de trancher les contestations qui s'élèveraient au sujet de la question de savoir si le conflit donné rentrait ou non, dans l'une des quatre catégories énumérées par l'article. L'énumération contenue dans l'art. 34 de l'avant-projet passa dans l'art. 36, alinéa 2 du Statut de la Cour.

La question de la recherche d'un critérium pour distinguer les différends juridiques des politiques fut reprise à l'*Institut du droit international* d'ailleurs, avec un résultat sensiblement le même. Qu'est-ce qu'un différend juridique ? « Dire que ce sont ceux qui, pouvant être permutés en droit, comportent un règlement par application d'une règle de droit, ce n'est pas résoudre mais simplement reculer la difficulté », car cela conduirait à la définition des règles de droit et des principes généralement reconnus comme étant des règles obligatoires du droit des gens, — « tâche immense et difficilement praticable celle de la codification du droit international », (Rapport Marshall Brown, Politis).

D'ailleurs, la codification des conflits justiciables est de peu de valeur pratique, car même ceux qui impliquent l'application d'une règle incontestée de droit, cessent de l'être dès que, par quelque côté ils présentent un intérêt politique. Le rapport cité montre que même l'interprétation d'une clause de traité concernant les tarifs de chemin de fer peut revêtir, au moment de tension des rapports entre deux Etats, un caractère politique. Le rapport proposait judicieusement

27a. D. pp. 110, 237, 260, 309.

28. C.J., pp. 254-5, 261-2; Ann. D.J. 1922. pp 25-28.

de considérer que tous les conflits quel qu'en soit l'origine ou la nature, fussent, en règle générale déclarés susceptibles d'un règlement judiciaire. Il indiquait que la notion des conflits politiques était essentiellement relative, limitée dans le temps et dans l'espace, conditionnée par les progrès de la légalité, comme par la nature des rapports établis entre les Etats en litige. Ce qui caractérise les conflits politiques, c'est qu'ils offrent une situation qui n'est ni légale ni illégale, ou le droit n'a pas encore pénétré. On peut appeler cette situation, par opposition à la situation statique des conflits juridiques, de dynamique.

D'après le rapport, il existe trois hypothèses où le conflit paraît non justiciable ; lorsqu'il n'y a pas de règle de droit applicable, lorsqu'il ne peut être réglé qu'en équité, lorsqu'il porte non sur des points de droit, mais sur une contrariété d'intérêts²⁹. Le rapport déplore que dans les relations interétatiques, la soumission des intérêts particuliers à l'intérêt général soit encore l'exception.

On voit que les difficultés de la classification des conflits juridiques et politiques est grande. Le rapport cité admet (p. 31) que la catégorie des conflits non justiciables est plus large que celle des conflits politiques, tout en reconnaissant qu'il est impossible par une énumération ou définition d'arriver à une classification vraiment satisfaisante et complète des conflits, dits, justiciables. D'autre part, on verra que la nature politique du conflit ne sert pas toujours d'obstacle à ce qu'il puisse être tranché en droit. C'est l'appréciation concrète du juge qui doit décider si le différend se prête à un règlement judiciaire, tout différend international pouvant être envisagé au point de vue du droit³⁰. C'est le peu d'élaboration du droit international et le caractère souvent mixte (juridique et politique) du conflit qui le font considérer comme non justiciable.

Il est inexact d'opposer au conflit juridique, le conflit d'intérêt. Comme l'a dit M. Verzijl, « toute prétention juridique, tout droit subjectif couvre un intérêt quelconque ». Seulement, il existe des intérêts en faveur desquels, l'intéressé ne peut invoquer aucune règle ou principe de droit. En outre, il existe des conflits qui sans être juridiques ne sont pas politiques non plus, mais, par exemple, économiques ou relatifs à une divergence d'appréciation d'un point de fait. Il faut reconnaître qu'un conflit est d'ordre juridique lorsqu'il peut être réglé par application de l'une des quatre sources de droit énumérées à l'art. 38 du Statut de la Cour, étant entendu que souvent le règlement ne pourra avoir lieu, vu l'insuffisance ou l'obscurité de ces sources³¹.

29. An. D.J. 1922, pp. 31, 39.

30. A.D.J., 1927, p. 743.

31. Verzijl. R. D.I.L.C. 1925, p. 734.

C'est, en somme, l'idée exprimée par M. Basdevant qui range dans la catégorie des conflits juridiques ceux qui sont susceptibles d'être tranchés sur la base du droit international positif. Il est rare, quoique le peu de développement du droit international permette souvent de le prétendre, qu'un conflit, par quelque côté ne puisse être soumis à l'application d'une règle de droit. A l'inverse, un conflit nettement juridique qui implique, par exemple, l'interprétation d'un traité, peut présenter des aspects non juridiques ou exiger la solution préalable des questions politiques. Ainsi, dans l'avis 13 (Compétence de l'O.I.T. pour régler accessoirement le travail personnel du patron) « la question posée à la Cour, est, d'après celle-ci, manifestement une question de droit, et la réponse à y donner dépend des termes de la Partie XIII du T. de V. (28 juin 1919) où se trouve définie la compétence de l'O.I.T.³² ». Cette question, dit la Cour plus loin, « a été débattue devant elle, tant oralement que par écrit ; les discussions, notamment, dans les pièces écrites s'étendant à un grand nombre de questions, telles que la souveraineté des Etats et la liberté individuelle et comprenant diverses théories contestées sur la société et sur l'Etat. Que ces questions — qui sont, dans une certaine mesure, d'*ordre politique*... aient été examinées lors de l'élaboration et de l'adoption de la Partie XIII du Traité de paix de Versailles, cela est naturel et inévitable, car l'élaboration des lois tant nationales qu'internationales, est un acte politique comportant à ce titre l'application de principes politiques ».

Des arguments analogues ont été développés devant la Cour dans l'affaire de la compétence de l'O.I.T. pour régler les conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture. Mais, la Cour se refuse dans les deux avis cités de discuter et d'appliquer des principes ou des théories sociales.

En interprétant la Partie XIII du T. de V., la Cour est appelée à remplir une fonction judiciaire. Pour elle la question se réduit à celle de savoir quel est le sens exact des termes mêmes du Traité³³. L'exemple donné montre que même les questions juridiques présentent souvent, par quelque côté, des aspects politiques ou économiques.

Le rapport à l'Institut du droit international cité, donne de la notion de « politique » une définition négative : les conflits politiques sont ceux qui ne sont pas juridiques. Il existe plusieurs théories pour définir des conflits politiques. Il faut écarter celles qui établissent une séparation trop tranchée entre les conflits politiques et juridiques, car l'on a vu que les conflits sont d'habitude d'une nature mixte.

32. B. 13, p. 14. V. B. 6 pp. 24-37.

33. B. 13, pp. 22-3 : B. 2, p. 22.

Plus intéressante au point de vue pratique, bien qu'incomplète, est la théorie, qui identifie la notion du conflit politique avec celle des différends qui sont laissés, aux termes de l'art. 15, al. 8 du Pacte, à la compétence exclusive de l'une des Parties ; et celle, présentée par M. Fauchille, d'après laquelle, les conflits politiques sont ceux qui touchent à l'indépendance, à l'honneur ou aux intérêts vitaux des Etats, qui ont, par conséquent, un certain caractère de gravité. La notion de politique comporte un certain élément psychologique. Les différends politiques sont ceux qui excitent les passions nationales, soulèvent un certain mouvement d'opinion, indépendamment de la question de savoir si les intérêts engagés dans le conflit sont importants et si ce conflit est susceptible ou non d'être résolu par application d'une règle de droit³⁴.

II. *La jurisprudence de la Cour* — Les Etats sont eux-mêmes facteurs de l'élaboration du droit international. L'absence de législateur supérieur aux Etats est la cause des conflits internationaux, qui peuvent surgir toutes les fois qu'une situation n'est pas ou semble ne pas être réglée par le droit international. En outre, elle entrave l'évolution de ce droit. Des règles reconnues, telles que la *clausula rebus sic stantibus*, qui sont de nature à faciliter cette évolution, apportent à cet état de choses un palliatif insuffisant. Dans l'avis sur les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc le conflit a surgi justement au sujet d'une des matières (la nationalité) qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international^{34a}. Les intérêts de la Grande-Bretagne, qui avaient été touchés par les décrets, édictés en Tunisie et au Maroc, n'avaient pas la protection dudit droit. Dans l'avis nommé, la France a invoqué la « *clausula rebus sic stantibus* ». L'établissement d'un régime juridique et judiciaire conforme à la législation française aurait créé un nouvel état de choses qui priverait le régime capitulaire antérieur de sa raison d'être. La même clause fut invoquée dans le différend franco-suisse, relatif aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex. La tâche de la Cour consistait aux termes du compromis franco-suisse (art. 2), à régler par un arrêt d'ensemble les questions qu'impliquait l'exécution de l'alinéa 2 de l'art. 435 du Traité de Versailles. Il s'agissait, donc, pour la Cour de combler une lacune du droit positif en ajustant les intérêts des Parties.

La jurisprudence de la Cour offre plusieurs exemples de conflits politiques, espèces où il s'agissait d'une fixation de frontières. Les

34. Verzijl, *op. cit.* pp. 745, 754.

34a. B.4, p. 23-4.

conflits relatifs aux frontières excitent toujours le sentiment national et sont accompagnés par un mouvement d'opinion. Ils sont, donc politiques par excellence, bien que, dans la plupart des cas, il faut pour les résoudre interpréter des textes conventionnels ou rechercher la coutume. Seulement, à côté d'arguments juridiques, des considérations ethniques, économiques, historiques, religieuses et militaires interviennent généralement. Des arguments de cet ordre ont été invoqués par les Parties dans les trois affaires (de Jaworzina, de Saint-Naoum et de Mossoul) relatives aux frontières, réglées par la Cour³⁵. « Ces sortes de litiges, dit M. de Francqueville sont généralement d'une nature délicate, parce qu'ils mettent en cause les intérêts des Etats sous la forme la plus tangible de la souveraineté et parce qu'ils s'appuient sur des documents le plus souvent imprécis et difficiles à traduire dans la matérialité du sol »³⁶.

A. *Affaire de Jaworzina*. — Dans l'affaire de Jaworzina, ils'agissait d'un conflit entre la Pologne et la Tchécoslovaquie au sujet de régions situées sur leurs confins, à savoir celle de Teschen, d'Orawa et de Spitz.

Ces deux Etats ayant surgi tous les deux après les bouleversements politiques et territoriaux de la guerre 1914-18, leurs revendications sur ces régions ne pouvaient s'appuyer sur aucun titre juridique récent, indiscutable et précis. La Cour remarqua que les prétentions contradictoires des Parties dans les trois secteurs contestés s'appuyaient sur « des raisons historiques, ethnographiques et économiques », dont elle n'avait pas à s'occuper. La question posée à la Cour était strictement juridique. Elle était appelée à dire, si la question de la délimitation de la frontière entre les deux Etats au différend est demeurée ouverte, et dans quelle mesure, ou s'il fallait la considérer comme résolue par une décision définitive, sous réserve de la procédure habituelle de l'abornement sur place. Le différend polono-tchécoslovaque provoqua un violent mouvement d'opinion publique dans les Etats intéressés, empêchant les Gouvernements respectifs de faire des concessions réciproques raisonnables qui eussent amené l'apaisement. La soumission du différend pour avis à la Cour, fut le dernier acte du conflit.

Dans son avis la Cour retraça d'abord la genèse de la controverse. Elle déclara que la constatation formelle des limites des territoires reconnues aux Etats en litige, et qui furent généralement indiquées par des faits historiques et ethnographiques, se heurtait lors de la

35. B.8, 9, 12.

36. De Francqueville, *op. cit.* p. 329

reconstitution desdits Etats, à des difficultés lorsque ces faits demeuraient incertains (B. 8. p. 20). La frontière polono-tchécoslovaque, définie dans l'art. I du Traité de Sèvres, (qui n'a pas été ratifié), suivait tout naturellement l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie. Elle fut acceptée par les intéressés sous réserve des territoires d'Orawa et de Spitz. Le Conseil suprême, successeur de l'ancien « concert européen », considérant qu'il y avait un facteur ethnique dans la contestation, décida le 27 septembre 1919 que l'attribution des régions litigieuses aurait lieu par plébiscite. Celui-ci n'a pas abouti. Alors les Parties, par un accord du 10 juillet 1920 chargèrent les Principales Puissances alliées et associées du règlement de leur litige.

Les Puissances se déchargèrent de cette tâche (Résolution du 11 juillet 1920) sur la Conférence des Ambassadeurs, qui rendit sa décision le 28 juillet 1920, par laquelle les trois régions furent partagées entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. Cette décision instituait en même temps une commission de délimitation³⁷. La décision fut attaquée par la Pologne « comme contraire à la justice et à l'équité ». Alors, de l'assentiment des deux Parties, la Conférence des Ambassadeurs saisit par sa Résolution du 27 juillet 1923, le Conseil de la S.D.N. du différend. Devant le Conseil les représentants des Parties reconnurent qu'ils étaient disposés à obtenir une opinion juridique impartiale de la Cour, basée sur la justice et l'équité, tenant un compte exact des véritables intérêts des deux nations soeurs.

La controverse soumise portait comme l'avait établi la Cour, sur la nature et l'effet de la décision du 28 juillet 1920 de la Conférence des Ambassadeurs ; sur sa portée générale quant à la ligne frontière dans la région de Spitz qu'elle définissait ; sur la question de savoir si cette ligne frontière était sujette à des modifications et dans quelles conditions ; enfin, sur la subordination des délimitations de frontière faites dans les régions de Teschen et d'Orawa à la solution qui serait adoptée pour le territoire de Spitz.³⁸ D'après la Pologne, la question de la fixation de la frontière polono-tchécoslovaque dans la région de Spitz (Jaworzina) resterait toujours ouverte. La Cour démontra le caractère définitif de la décision du 28 juillet 1920 qui reposait sur une double base juridique, étant à la fois la réalisation de la Résolution des Principales Puissances et d'un accord entre les Parties intéressées. Cet accord lui donne beaucoup d'analogie avec la sentence arbitrale. Il n'est pas exact, dit la Cour, contrairement à ce que soutient la Pologne, que la décision attaquée ait laissé indéterminée une partie de la frontière dans la région de Spitz non décrite topographi-

37. B. 8, pp. 20, 26.

38. D., p. 28.

quement. La Cour établit que dans cette région la frontière polono-tchécoslovaque est formée d'une part, par l'ancienne frontière hongro-galicienne, déterminée dans la décision du 27 septembre 1919 du Conseil suprême « parfaitement connue et probablement abornée en détail »³⁹, et, de l'autre, par une nouvelle ligne de partage, tracée par le Conseil Suprême en suivant les confins de certaines communes, et qui part d'un point de la frontière hongro-galicienne pour la rejoindre dans un autre point.

La Conférence des Ambassadeurs, en procédant au partage, put se borner, par conséquent à ne décrire topographiquement que cette nouvelle ligne de séparation. Cette conclusion de la Cour découle de l'analyse juridique des textes et documents pertinents et des preuves cartographiques, administrées devant elle⁴⁰.

Les divers textes produits par la Pologne, (dont la lettre du 13 novembre 1922 du Président de la C.d.A. aux ministres de Pologne et de Tchécoslovaquie à Paris), à l'appui de ses allégations, d'après lesquelles la décision du 28 juillet 1920 n'aurait pas exécuté complètement et sans lacunes, la mission confiée à la Conférence par la Résolution du Conseil Suprême du 11 juillet prise à Spa et que, par conséquent, les Principales Puissances auraient gardé intacte leur compétence pour procéder à la fixation de la frontière polono-tchécoslovaque dans la partie du territoire de Spitz comprenant la région de Jaworzina, n'ont pas convaincu la Cour. La décision du 28 juillet participe du caractère de l'arbitrage. Elle est définitive. Son interprétation ou révision dépendent d'un nouvel accord formel des Parties⁴¹.

Par la décision indiquée, la C.d.A. institua une Commission de délimitation mixte, composée de représentants des deux Parties, et de ceux des Principales Puissances, pour tracer sur place la ligne frontière, dont la direction générale a été indiquée plus haut dans la décision. En dehors des « modifications de détail » nécessitées par ses opérations, la commission reçut en vertu de l'art. II § 3 de la décision les pouvoirs de proposer à la C. d. A. des modifications de frontière plus importantes « qui lui paraîtront justifiées par les intérêts des particuliers ou des communautés dans le voisinage de la ligne frontière et en tenant compte des circonstances locales spéciales ». Le pouvoir de décision sur ces propositions revenait à la C.d.A. L'art. II, § 3 n'admettait des modifications de frontière qu'en ce qui concerne la nouvelle ligne de partage décrite dans la décision du 28 juillet 1928

39. D., p. 32.

40. D., p. 33.

41. D., p. 34.

et non les fractions de frontières formées par l'ancienne frontière hongro-galicienne⁴².

Lorsque la commission de délimitation commença son travail, un désaccord irréductible surgit dans son sein entre les points de vue polonais et tchécoslovaque. La lettre du 5 juillet 1921, écrite au nom des commissaires alliés à la C. d. A. en témoigne. Elle est caractéristique comme dévoilant l'essence politique du désaccord. Les Commissaires alliés estiment, y lit-on, qu'il est de leur devoir de porter aussi à la connaissance de la C. d. A. que *des raisons d'ordre militaire et politique* semblent bien primer dans l'esprit des intéressés les considérations économiques, invoquées de part et d'autre et que l'objet véritable du litige est en réalité la possession du versant nord de la partie est du Tatra, donnée à l'Etat Tchécoslovaque par la décision de la C. d. A. du 28 juillet 1920. Pourtant, à la suite de la signature à Prague, le 6 novembre 1921, d'un accord politique entre les Parties intéressées, leur désaccord parut s'acheminer vers une solution. En vertu de cet accord, elles s'engageaient à régler les questions litigieuses pendantes dans un délai de six mois. D'autre part, la C. d. A. confirma par sa décision du 2 décembre 1921, la décision du 28 juillet 1920, en tenant compte des intérêts politiques, économiques et militaires en jeu. En même temps, elle avertissait les Parties qu'à défaut d'accord de leur part, la stricte exécution de la décision du 28 juillet ne saurait plus être retardée⁴³. En concluant, la Cour se prononça en faveur du caractère définitif de la fixation des frontières de Teschen et d'Orava. Les tracés de ces frontières, décrits dans la décision du 28 juillet 1920, ont été arrêtés en détail par la Commission de délimitation dans sa séance du 23 avril 1921 et approuvés par la C. d. A. le 25 mai suivant. Il est vrai, qu'à la fin de ladite séance, le Commissaire polonais exprima l'espoir que les sacrifices consentis par la Pologne dans les secteurs de Teschen et d'Orawa lui permettraient d'obtenir par voie d'échange « sa frontière naturelle à Jaworzina ». Mais, la Cour n'attribua à cette déclaration qu'une valeur morale d'une simple expectative.

B. *Affaire du Monastère de Saint-Naoum*. — Un autre exemple caractéristique de différend politique, relatif également à la fixation de la frontière, est fourni par l'affaire du Monastère de Saint-Naoum. Elle offre des analogies avec l'affaire de Jaworzina à un double point de vue : à celui qui nous occupe, comme présentant les traits saillants d'un conflit politique, et, en ce qui concerne les faits qui ont amené la consultation de la Cour. Il s'ensuit que les considérations juridiques

42. D., pp. 38, 42.

43. D., p. 48.

qui ont déterminé la décision de la Cour, ressemblent beaucoup à celles de la décision précédente, comme ceci fut reconnu par la Cour elle-même⁴⁴.

Les circonstances ayant donné lieu au conflit consistaient, cette fois-ci encore, dans la création, à la suite de la guerre balkanique de 1912, d'un Etat nouveau — l'Albanie — indépendant, neutralisé et contrôlé par les Puissances. Le traité de Londres du 17-30 mai 1913 réservait aux Puissances le soin de fixer les frontières du nouvel Etat. La Conférence des Ambassadeurs, réunie à cet effet, adopta, sous la dénomination de « Protocole de Londres », certaines décisions. Par l'une d'elles fut créée la Commission de délimitation. Le dernier acte des travaux effectués par celle-ci est connu sous le nom de « Protocole de Florence », en date du 17 décembre 1913, qui fixe les frontières méridionales de l'Albanie.

Après la guerre, l'Albanie fut admise dans la S.D.N., et réclama l'évacuation de son territoire par les armées belligérantes, serbe et grecque. Cette réclamation, posant la question des frontières, provoqua aussitôt un conflit aigu entre l'Albanie, d'une part, la Yougoslavie et la Grèce, de l'autre. La première soutenait, dans la question des frontières, la compétence de la S.D.N., comme successeur du concert européen; les deux autres Etats, celle des Principales Puissances alliées et associées. L'Assemblée de la S.D.N., par un vote unanime du 2 octobre 1921, donna raison au point de vue des deux Etats, et une Commission d'enquête fut envoyée en Albanie. D'autre part, la Conférence des Ambassadeurs créa, par sa décision du 9 novembre 1921, une Commission de délimitation. Ces deux Commissions se heurtèrent dans leur travail à de sérieuses difficultés dans la région du Monastère de Saint-Naoum. La C.d.A., sur les avis motivés des commissaires alliés de la Commission de délimitation, et sur les renseignements divers concernant l'histoire et l'importance à différents points de vue du Monastère disputé, prit, le 6 décembre 1922, une décision attribuant le Monastère à l'Albanie. Cinq mois plus tard, le Gouvernement yougoslave demanda la révision de cette décision. Les tentatives faites en vue de concilier les Parties sont restées infructueuses. Le Monastère, qui était un sanctuaire orthodoxe chrétien, présentait pour l'Etat S.C.S. une haute valeur historique et nationale. Le conflit ne tarda donc, pas de susciter dans cet Etat un mouvement d'opinion publique. N'ayant pu amener l'apaisement du conflit, la C.d.A. en saisit le Conseil de la S.D.N. Cette mesure fut motivée par le caractère de gravité du litige et par le danger qu'il présentait pour le maintien de la paix (B. 9, p. 11). Alors, le Conseil, par sa Résolution du

17 juin 1924, demanda un avis consultatif à la Cour sur la question de savoir si par la décision de la C.d.A., en date du 6 décembre 1922, les Principales Puissances ont épuisé, en ce qui concerne la frontière entre l'Albanie et le Royaume des S.C.S. au monastère de Saint-Naoum, la mission qui leur fut confiée par la Résolution unanime de l'Assemblée de la S.D.N., du 2 octobre 1921, telle qu'elle a été reconnue par les Parties intéressées.

D'après la Cour, la décision de la C.d.A., du 9 novembre 1921 a un caractère définitif. Cette décision repose sur une base juridique régulière, puisque les principales Puissances agissant par l'intermédiaire de la C.d.A. « avaient les pouvoirs nécessaires pour prendre une décision ». Elle fut rendue en vertu de la mission qui fut reconnue à la C.d.A. par le Conseil suprême, l'Assemblée de la S.D.N. (2 octobre 1921) et les Etats intéressés. Elle présente, comme la décision dans l'affaire de Jaworzina, beaucoup d'analogies avec la sentence arbitrale. La décision du 9 novembre confirma, en le modifiant, le Protocole de Londres de 1913, relatif au tracé de la frontière albanaise. Etant donné que la décision étudiée prêtait à différentes interprétations, la C.d.A. prit le 6 décembre 1922 une autre décision, attribuant le Monastère à l'Albanie. Celle-là reposant sur la même base juridique que la précédente, revêt le même caractère définitif et déploie les mêmes effets. La Cour refuse de reconnaître qu'un droit acquis résulterait pour l'Etat S.C.S. de la décision du 9 novembre comme maintenant le Protocole de Londres de 1913, qui attribuait le Monastère à la Serbie. D'après la Cour, le Protocole avait laissé la frontière à l'endroit du Monastère de Saint-Naoum indécise. La Cour donne, donc, une réponse affirmative à la question qui fut posée par le Conseil de la S.D.N. en décidant, que par la décision de la C.d.A. du 6 décembre 1922 les Principales Puissances ont épuisé, en ce qui concerne la frontière entre l'Albanie et le Royaume des S.C.S. au monastère de Saint-Naoum, la mission visée par la Résolution unanime de l'Assemblée de la S.D.N. du 2 octobre 1921, telle qu'elle a été reconnue par les Parties intéressées. L'avis de la Cour révèle les considérations politiques et militaires qui avaient présidé au tracé de la frontière contestée et qui ont d'ailleurs, été discutées devant elle par les Parties⁴⁵.

C. Affaire de Mossoul — La troisième affaire qui peut servir d'exemple de conflit politique est l'affaire du vilayet de Mossoul, ayant mis aux prises la Turquie et la Grande-Bretagne. On a eu l'occasion d'exposer les faits de cette affaire. Le télégramme du Ministre des Affaires Etrangères de la Turquie du 8 octobre 1925 (B. 12, p. 8). qualifie les questions posées à la Cour de nettement

45. B. 9., p. 19.

politiques. Sans méconnaître la justesse de cette affirmation, il faut dire, pourtant, que ces questions furent aussi et au premier chef juridiques puisqu'elles devaient être tranchées en interprétant le Traité de Lausanne et le Pacte de la S.D.N. C'est donc, plutôt le caractère général du litige anglo-turc qui fut politique. Ainsi le rôle du Conseil était non seulement juridique, consistant à établir l'étendue des souverainetés respectives de la Turquie et de l'Irak, sur le territoire contesté mais consistait aussi à prendre en considération les facteurs historique, ethnique, économique, religieux et militaire qui pouvaient faire pencher la balance dans l'un ou l'autre sens ^{45 a}. La prise en considération de tous ces facteurs était commandée d'autant plus, que la situation juridique en ce qui concerne le vilayet de Mossoul apparaissait comme des plus confuses, à la suite du désaveu par le Gouvernement révolutionnaire turc de la cession du vilayet, consentie par le Gouvernement de l'Empire ottoman, et la non ratification du traité de Sèvres.

Les trois exemples cités de la jurisprudence de la Cour illustrent amplement la notion du différend politique que nous cherchions à définir. Le règlement du différend politique, dont le caractère résulte des circonstances contingentes autant que de sa nature intrinsèque est, on l'a vu, presque toujours commandé par la solution d'une question juridique.

III. *Fonctionnement du recours obligatoire à la juridiction de la C. P.*
La judicature obligatoire peut fonctionner dans le système du Statut. — Toute juridiction internationale, on l'a dit, est volontaire ⁴⁶. Le terme « obligatoire » n'implique pas l'idée d'une juridiction imposée aux Etats. A ce point de vue il n'existe aucune différence de principe entre le Statut de la C.P., la disposition facultative que vise l'art. 36, al. 2 dudit Statut, une convention générale d'arbitrage, une clause compromissoire ou un compromis isolé, établi en vue d'un différend concret.

La juridiction internationale n'existe qu'en vertu du consentement donné et dans les limites acceptées par l'Etat. La juridiction devient obligatoire lorsque les Etats conviennent du règlement judiciaire des différends qui viendraient à surgir entre eux, sans qu'on ait besoin d'un accord *ad hoc* lorsqu'un cas concret se présente. Ils arrangent la procédure de façon que l'intervention de l'arbitre institué par leur accord initial ne puisse être empêchée par la résistance de l'un d'entre eux, lors de la survenance d'un différend. En effet, les Etats insèrent souvent, dans leurs traités d'arbitrage des réserves qui permettent

45a. Verzijl, *op. cit.* pp. 754-9.

46. A.2, p. 16, 17; B. 5., pp. 27, 29.

lors de la naissance d'un litige de refuser l'arbitrage lorsqu'il affecte la souveraineté, l'indépendance, l'honneur, les intérêts vitaux, les principes de leur constitution ou les intérêts de tierces puissances. Ces réserves risquent de paralyser le recours à l'arbitrage. Deux procédés ont été employés pour parer à ce risque. Le premier, préconisé à la 2^e Conférence de la Paix (art. 38, Conv. 1907), consiste à préciser le droit matériel applicable, convenir d'un certain nombre de matières dans lesquelles la réserve ne pourra pas être invoquée, établir un critère juridique permettant de distinguer les cas « justiciables » des « non justiciables ». L'autre voie, qui est vraiment judiciaire, est suivie dans le dernier alinéa de l'art. 36 du Statut qui permet à la C.P. elle-même, quel que soit la réserve ou la formule pour la détermination des différends qui doivent échapper à sa juridiction, de statuer sur l'exception soulevée sur sa base.

Dans les affaires suivantes la Cour fut saisie par une requête unilatérale, sa juridiction étant obligatoirement stipulée dans les textes invoqués par la Partie demanderesse : affaires du S/S Wimbledon (art. 386 du Traité de Versailles) ; affaire des concessions Mavrommaties (art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine) ; affaire de certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (art. 23, al. 1 de la Convention germano-polonaise de Genève du 15 mai 1922) ; affaire des droits des minorités en Haute-Silésie (Ecoles minoritaires), (art. 72, § 3 de la même Convention). Dans l'affaire de la juridiction territoriale de la Commission Internationale de l'Oder, l'instance fut introduite par un compromis, les Parties ayant choisi cette voie afin de mieux préciser les points en litige. Pourtant, dans cette affaire, l'art. 376 du Traité de Versailles permettait d'introduire l'instance par un acte unilatéral de la Partie demanderesse. Les clauses de règlement judiciaire sus-énumérées se réfèrent toutes aux différends qui pourraient surgir à propos des traités et conventions mêmes dans lesquels elles sont insérées. Ces clauses portent le nom « d'arbitrales ». Ainsi, l'art. 386 du Traité de Versailles limite la compétence de la Cour au cas de violation d'une des dispositions des art. 380 à 386 de ce Traité, ou à celui de désaccord sur l'interprétation de ces articles qui constituent la Section VI de la Partie XII, intitulée « Clauses relatives au canal de Kiel ». L'art. 386 est une des dispositions sporadiques des traités de paix, qui établissent la compétence obligatoire de la Cour, à l'égard des Etats, belligérants de la guerre 1914-18, même non Membres de la S.D.N. (comme ce fut le cas pour l'Allemagne). L'art. 376, qui s'applique à l'ensemble de la Partie XII du Traité, intitulée : « Ports, voies d'eau et voies ferrées », donne juridiction à la Cour pour l'interprétation et l'application des dispositions de cette Partie. L'art. 23 de la Convention germano-polonaise du 25 mai 1922 relative

à la Haute-Silésie, prévoit la compétence de la Cour pour « les divergences d'opinion résultant de l'interprétation des art. 6 à 22 », qui pourraient s'élever entre les Gouvernements allemand et polonais. La Cour remarque que l'art. 23, al. 1 est une clause compromissoire typique, et, dit-elle, il faut considérer que les divergences relatives à l'application, qu'envisage cet article, englobent celles relatives à des réparations, car la réparation est un complément d'un manquement à l'application d'une convention⁴⁷.

Cette solution résulte, d'après la Cour, du fait qu'en rédigeant l'article, les Parties semblent avoir eu en vue, moins l'objet des divergences, que leur source. Elle est corroborée par l'examen de l'évolution historique des conventions d'arbitrage qui conduit également la Cour à la conclusion que l'art. 23 mentionné vise les divergences relatives aux réclamations pécuniaires pour manquements éventuels aux articles 6 à 22. ⁴⁸ Dans le même ordre d'idées, dans ses arrêts 6 et 7, la Cour a reconnu « que les divergences relatives à l'application des art. 6 à 22 comprennent non seulement celles qui ont trait à la question de savoir, si l'application de clauses déterminées est ou non exacte, mais aussi celles qui portent sur l'applicabilité desdits articles, c'est-à-dire sur tout acte ou toute omission créant un état de choses contraire à ces articles⁴⁹ ». Enfin, la Cour a démontré que dans l'art. 23, al. 1 la conjonction « et » (qui relie les mots « interprétation » et « application »), pouvait dans le langage juridique comme dans le langage ordinaire, comporter, selon les circonstances, un sens aussi bien alternatif que cumulatif. En ce qui concerne l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine, il constitue également une clause de règlement judiciaire ayant trait à tous les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat. Enfin, l'art. 72, al. 3 de la Convention de Genève germano-polonaise, qui est identique à l'art. 12 du Traité des Minorités du 28 juin 1919, est un article propre au régime minoritaire, prévoyant la compétence de la Cour, en cas de divergence d'opinion, sur des questions de droit ou de fait concernant les articles qui le précèdent, relatifs à la protection des Minorités.

A. *Art. 36, al. 2 du Statut.* — Art. 36, deuxième alinéa du Statut appartient à la catégorie de clauses de règlement judiciaire ayant une base conventionnelle plus large que les précédentes puisqu'il prévoit, pour les Etats signataires d'une « disposition facultative », la juridiction obligatoire de la Cour sur toutes ou quelques-unes des quatre catégories de différends d'ordre juridique qu'il définit. La

47. A. 9., p. 24 ;

48. A. 9., pp. 21-2.

49. A. 9., pp. 20-1.

jurisprudence de la Cour offre un exemple de l'introduction de l'instance par une requête fondée sur la disposition facultative visée à l'art. 36, al. 2 du Statut⁵⁰. Cette requête du 25 novembre 1926 fut introduite par le Gouvernement belge dans le litige relatif à la dénonciation unilatérale par la Chine du traité sino-belge du 2 novembre 1865. La Belgique et la Chine ont, toutes les deux, signé, sous condition de réciprocité et à temps, la disposition facultative, et furent à l'époque de l'introduction de la requête liées par elle. La Belgique invoquant l'art. 46 du traité mentionné, qui règle la procédure de modification dudit traité, contesta la légalité de l'acte unilatéral de la Chine. L'affaire donna lieu à une série d'ordonnances. Par celle du 8 janvier 1927 des mesures conservatoires furent indiquées par le Président de la Cour, en attendant que la Cour rendît sa décision. En effet, tandis que la situation garantie par le traité aux ressortissants chinois en Belgique est restée la même, la situation des belges en Chine se trouva menacée du fait d'un Mandat, du 6 novembre 1926, rendu par le Président de la République chinoise. La promulgation de ce Mandat rendit nécessaires les mesures conservatoires car le traité de 1865 fut reconnu comme continuant à produire ses effets. Or, la violation des droits que la Belgique ou ses ressortissants possédaient en vertu de ce traité dénoncé étant devenue possible à la suite de la promulgation dudit mandat présidentiel chinois, elle n'aurait pu être réparée d'aucune autre façon, telle que le versement d'une indemnité ou autre prestation matérielle. L'ordonnance du 8 janvier accordait protection à la personne, à la propriété et aux navires des ressortissants belges et leur donnait des garanties judiciaires. Elle fut révoquée par celle du 15 février 1927 (A. 8) à la demande de la Partie demanderesse, des négociations directes entre la Belgique et la Chine ayant été envisagées. Plus tard, l'audition de l'affaire fut ajournée à plusieurs reprises, et, finalement, elle prit fin par le désistement du demandeur, le défendeur n'ayant jamais fait aucun acte de procédure, après qu'un nouveau traité fut conclu entre la Belgique et la Chine le 22 novembre 1923, à Nankin. Dans cette affaire, la Cour fondait sa juridiction sur la litt. d. de l'art. 36, al. 2 du Statut, qui vise les différends d'ordre juridique ayant pour objet la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

50. D. 5., pp. 20 et suiv. A.8., A. 14., A.16., A. 18.

CHAPITRE IV

DERNIER ALINEA DE L'ART. 36 DU STATUT

L'al. 4 de l'art. 36 du Statut dispose : « En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide ». Cet alinéa réalise dans le domaine de la justice internationale un progrès considérable⁵¹. Il est donné à la Cour un droit (on verra si c'est aussi une obligation) qui est en harmonie avec les principes qui gouvernent normalement l'administration de la justice interne. La Cour affirma elle-même l'existence du principe suivant lequel, en règle générale, tout organe possédant des attributions juridictionnelles a le droit de se prononcer en premier lieu lui-même sur l'étendue de ses attributions dans ce domaine⁵². Auparavant, les Gouvernements se réservaient d'habitude, ce qui était très préjudiciable au développement de l'arbitrage, le droit de se prononcer sur la compétence des arbitres dans chaque cas concret⁵³. Par contre, la Cour a le droit de se prononcer sur sa compétence, que le différend lui soit soumis par un compromis ou par une requête unilatérale. Les Etats intéressés ne peuvent s'opposer à un arrêt quant au fond si elle se déclare compétente. Mais, en principe, ce n'est que dans le cas de requête unilatérale que la Cour a le plus souvent l'occasion d'exercer son droit d'examen afin de s'assurer que le rapport de procédure entre les Parties est régulièrement formé, et qu'elle a compétence pour connaître du litige sur la base de la clause de règlement judiciaire, invoquée par la Partie demanderesse. Dans l'affaire des concessions Mavrommatis en Palestine (A. 2) et celle, relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (A. 6, 7) la Cour a expressément constaté, que l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine et l'art. 23 de la Convention de Genève rentraient dans la catégorie des cas spécialement prévus dans les « traités et conventions en vigueur » visées à l'art. 36 du Statut de la Cour. D'autre

51. V. rapport de M. L. Bourgeois au Conseil su 27 octobre 1920. Documents, p. 47.

52. B. 16., p. 20.

53. V. pourtant Politis, J. J. pp. 78 et suiv., aussi Conv. de la Haye de 1907, art. 73. C., 15-1, pp. 170-1

part, les Parties défenderesses (respectivement, le Gouvernement britannique et polonais) n'ont pas contesté que la Cour fût régulièrement saisie dans les deux cas, en conformité des articles pertinents du Statut (art. 40 dans l'affaire Mavrommaties, art. 35 et 40 dans celle des intérêts allemands⁵⁴).

Le principe universellement admis dans le droit interne suivant lequel le Tribunal ne doit pouvoir juger que lorsqu'il est compétent n'est pas moins valable et fondamental dans le domaine du droit international. Mais tandis que la compétence des tribunaux internes est institutionnelle, la compétence des tribunaux internationaux est contractuelle. Sa base est dans une convention qui est pour la C.P.J.I. constituée par le Statut. A l'heure actuelle, il n'existe pas de tribunal international de droit commun à compétence générale, comme les tribunaux civils français. La compétence de la Cour est limitée. Elle est statutaire. On peut considérer comme un principe général élémentaire du droit international qu'une sentence rendue en excès de pouvoir, c'est-à-dire, lorsque le juge a connu, quant au fond, d'une affaire dont la connaissance échappait à sa compétence, est entâchée de nullité et ne lie pas les Parties⁵⁵. La Cour a toujours manifesté sa volonté de s'en tenir aussi près que possible aux termes du compromis, lorsque c'est par un compromis quelle était saisie. Ainsi dans l'affaire de « Lotus » elle déclara vouloir rechercher dans les termes du compromis franco-turc, plutôt que dans les conclusions des Parties, « les points précis sur lesquels il lui appartient de se prononcer⁵⁶ ».

I. *Vérification de la compétence ex officio.* — L'art. 53 du Statut prescrit à la Cour, au cas d'un défaut de comparaître ou de conclure de l'une des Parties, de statuer sur les conclusions de la Partie adverse, non toutefois, sans s'assurer, auparavant qu'elle y a compétence aux termes des articles 36 et 37. Certains auteurs se basant sur cet article admettent une présomption de compétence de la Cour lorsqu'il n'y a pas de défaut ou l'exception d'incompétence n'est pas soulevée⁵⁷. Mais, dit M. Huber, l'absence de contestation de compétence ne crée pas de compétence, elle ne fait qu'ouvrir la voie « à la procédure ». En effet, la compétence de la Cour est fixée dans son Statut ; elle est délimitée par les termes du traité ou du compromis qui l'institue. La Cour décide sur sa compétence ; elle doit donc, vérifier d'office quelle est l'étendue de sa compétence sur la base des

54. A. 2., p. 11 ; A. 6., p. 11.

55. Politis J. J. p. 91, Moore, A.2., pp. 57, 60.

56. A. 10., p. 12.

57. Huber A. 15., pp. 53-4. Salvioi, Cours Ac. 1926, p. 19, V. pourtant Moore, A.2., p. 60.

actes qui la lui reconnaissent. La compétence de la Cour n'est pas déterminée par les thèses soutenues en l'espèce par les Parties. Le droit de celles-ci se borne à obtenir une décision de la Cour sur sa compétence non de voir adjuger leurs conclusions. Pourtant, on pourrait croire, étant donné que toute l'activité de la Cour est fondée sur la volonté des Parties, qu'il n'y aurait pas de recherche de la compétence d'office. La Cour n'aurait donc, jamais à vérifier sa compétence lorsqu'elle est saisie au moyen d'une notification de compromis. La Cour a pourtant examiné sa compétence dans l'affaire des emprunts serbes et celle des emprunts brésiliens (A. 20-21) qui furent soumises à la Cour par compromis. Il est curieux que, nonobstant cette circonstance, les représentants des Parties dans ces deux affaires, ont attaqué dans leurs plaidoiries la compétence de la Cour.

La compétence de la Cour doit évidemment ressortir explicitement des textes qui la prescrivent. La Cour a, toutefois établi en matière de compétence une distinction nette entre sa situation et celle des tribunaux nationaux. Tandis que la compétence de ces derniers est répartie par la volonté supérieure du législateur soit *ratione materiae*, soit d'après un ordre hiérarchique, et, étant, en général, d'ordre public implique pour ces tribunaux le devoir de veiller sur elle, *ex officio*, la compétence de la Cour est consensuelle, elle résulte de l'accord des Etats⁵⁸). Ceci paraît la dispenser de l'obligation, lorsqu'elle peut constater le consentement des Parties, soit expresse, au cours de la procédure (A. 5), soit implicite comme dans l'affaire des écoles minoritaires, (A. 15), « où la volonté de soumettre une affaire à la décision de la Cour a été manifestée implicitement par le fait de plaider le fond sans réserver la question de compétence », soit, enfin, et *a fortiori*, tacite à cette compétence, de se déclarer incompétente. Au contraire, les tribunaux nationaux, même si aucune objection à leur compétence n'est soulevée, doivent l'examiner d'office. La conséquence en est que les Parties peuvent soulever l'exception contre la compétence matérielle de ces tribunaux à tout stade de la procédure. On verra que la Cour ne l'a pas admis en ce qui la concerne.

Dans l'affaire, relative à l'usine de Chorzow (demande en indemnité) la Cour, étant donné que sa juridiction était limitée, n'existant que dans la mesure où les Etats l'ont admise », déclara, « qu'en cas de contestation — ou lorsqu'elle doit l'examiner d'office », elle ne se reconnaîtrait compétente « qu'à la condition que la force des raisons militant en faveur de la compétence soit prépondérante. Le fait que des arguments sérieux peuvent être invoqués pour soutenir la thèse que la compétence n'existe pas, ne saurait déjà créer un doute qui serait

58. A. 15., p. 23.

de nature à faire échec à la compétence »⁵⁹. Dans l'affaire des concessions Mavrommatis, où le Gouvernement britannique basait son exception sur la non-rétroactivité de l'art. 11 du Mandat, la Cour déclara : « Dans le doute une juridiction basée sur un accord internationaux s'étend à tous les différends qui lui sont soumis après son établissement ». La Cour se déclara compétente, en l'espèce, pour le motif que le Mandat n'excluait pas expressément sa juridiction en ce qui concerne les différends engendrés par des événements antérieurs à sa conclusion, comme c'est l'habitude de nombreux traités d'arbitrage. D'après la Cour, l'*objet* sur lequel portera son examen pour établir sa compétence sera « toujours l'existence d'une volonté des Parties de conférer juridiction à la Cour ». Dans un cas douteux, la Cour se déclarera compétente si elle réussit à établir cette volonté d'une manière qui satisfait sa conviction⁶⁰. La Cour vérifie d'office sa compétence dans les cas où une des dispositions impératives du Statut se trouve en jeu. Ce fut, notamment, le cas dans les arrêts sur les emprunts serbes et brésiliens (A. 20-21), où la Cour a dû examiner s'il était satisfait aux exigences de l'art. 34 du Statut, relativement à la qualité des Parties. Il a été précédemment indiqué que la Cour a étendu la disposition de l'art. 36, al. 4 du Statut à la procédure consultative (B. 5, Aff. de la Carélie Orientale).

II. *L'époque de l'examen par la Cour de sa compétence. L'exception d'incompétence.* Lorsque la vérification de la compétence a lieu d'office (A. 20-21), comme dans les cas où une disposition impérative du Statut est en jeu, la Cour y procède *in limine litis*. Le point de départ naturel de l'étude de l'exception d'incompétence devant la Cour est constitué par le principe proclamé par celle-ci, d'après lequel elle était toujours compétente du moment que les Parties acceptaient sa juridiction⁶¹. Les Parties peuvent présenter l'exception d'incompétence comme préliminaire. Elle peut être expresse ou résulter d'une manifestation de volonté tacite. Ainsi, le fait par une Partie (la Grande-Bretagne) d'invoquer un certain acte (Protocole XII de Lausanne), ayant donné à la Cour l'impression que sa compétence était contestée, elle procéda à sa vérification⁶². L'époque de la présentation des exceptions préliminaires est réglée dans l'art. 38 du Règlement. Elles doivent être proposées, dit la Cour, au plus tard dans le Contre Mémoire. La Cour admît, en conséquence, que le demandeur modifiât les conclusions de la Requête dans le Mémoire, le défendeur ayant encore gardé toute

59. A. 9., p. 32.

60. A. 2., p. 35.

61. A. 15., p. 22 ; A. 17., p. 37 ; E. 4., p. 220.

62. A. 2., p. 30.

latitude de soulever des exceptions préliminaires⁶³. Par l'exception préliminaire, le défendeur demande une décision sur l'exception avant toute procédure ultérieure sur le fond. C'est uniquement pour ce cas que l'article règle la procédure à suivre, différente de la procédure sur le fond⁶⁴. C'est l'amendement apporté à l'art. 38 du Règlement en 1926 qui fixa la procédure à suivre, lorsque la juridiction de la Cour était contestée *limine litis*. Dans l'affaire des concessions Mavrommatis (A. 2) on trouve encore cette observation de la Cour : « Ni le Statut ni le Règlement ne contiennent aucune disposition relative à la procédure à suivre dans le cas où la juridiction serait contestée *in limine litis* ». Dans ledit arrêt, elle adopta donc, relativement à cette procédure, la règle qui lui paraissait le plus appropriée à la bonne administration de la justice⁶⁵. L'amendement de l'art. 38 combla la lacune signalée, sans régler toutefois, l'époque à laquelle les exceptions d'incompétence, autres que préliminaires, devaient être soulevées. Mais, dit la Cour (A. 15) du fait que l'art. 38 n'a réglé cette époque que si l'exception d'incompétence est présentée comme préliminaire « il ne résulte pas qu'une exception d'incompétence, qui n'est pas présentée comme préliminaire dans le sens susdit, puisse être soulevée à n'importe quel stade de la procédure ». Lorsque la volonté de soumettre une affaire à la décision de la Cour et d'obtenir une décision sur le fond a été manifestée d'une façon expresse ou implicite, il est impossible de revenir plus tard, au cours de la procédure, sur cet assentiment. De ce qui vient d'être dit, il résulte que la Cour, saisie par une requête unilatérale, s'occupe des exceptions d'incompétence soulevées *in limine litis* après que la Partie demanderesse a présenté un mémoire sur le fond (v. art. 38 du Règlement).

III. *Conditions de l'introduction de l'instance devant la Cour.* — En droit international les questions de procédure jouent un rôle prépondérant, exerçant une influence considérable sur la solution du litige quant au fond. D'après le Statut (art. 40, règlement art. 35) l'instance devant la Cour peut être introduite soit par notification du compromis, soit par une requête unilatérale adressée au Greffe, en cas d'existence d'un texte conférant la juridiction obligatoire à la Cour. Pourtant, on l'a vu précédemment, en droit des gens les questions de forme jouent un rôle moindre qu'en droit interne⁶⁶). Quant aux conditions de fond, (intérêt, qualité, capacité), prescrites par les codes de procédure civile pour l'introduction de l'instance, elles reçoivent

63. A. 9., p. 18.

64. A. 15., pp. 21-2,

65. A. 2., p. 16.

66. A. 2., p. 34.

vent, de même qu'en droit interne, leur application en droit international. La fin de non recevoir, tirée du défaut d'intérêt fut examinée par la Cour dans l'arrêt 1. (Af. Wimbledon, v. infra). Dans l'affaire des concessions Mavrommatis et dans celle des emprunts serbes et brésiliens (A. 20-21) fut examinée la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité des Parties. Ces arrêts sont examinés dans le titre suivant.

IV. *Etendue de l'examen par la Cour de sa compétence.* — La question de l'examen par la Cour de sa compétence est des plus délicates. Elle est liée à celle de savoir dans quelle mesure une décision sur la compétence peut préjuger le fond. Dans les deux affaires où la Cour dut se prononcer sur sa compétence elle a spécifié⁶⁷ que l'examen des exceptions préliminaires ne saurait en aucune manière préjuger l'issue du débat sur les questions litigieuses, lorsqu'elle sera appelée à en connaître quant au fond⁶⁸. Dans l'affaire des concessions Mavrommatis la Cour pose le principe suivant :

« En considération du fait que sa juridiction est limitée, qu'elle se fonde toujours sur le consentement du défendeur et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné, la Cour ne croit pas pouvoir se contenter d'une conclusion provisoire sur le point de savoir si le différend relève des dispositions du Mandat. Elle constatera, *avant de statuer sur le fond, que le différend qui lui est soumis, tel qu'il se présente actuellement et sur la base des faits établis en ce moment, tombe sous l'application des dispositions du Mandat.* En effet, c'est seulement pour ces différends que le Mandataire a accepté la juridiction de la Cour⁶⁹ ».

Pour que la Cour soit compétente aux termes de l'art. 26 du Mandat palestinien, il faut, en plus d'autres conditions énoncées dans l'article, que l'affaire des concessions Mavrommatis concerne l'interprétation ou l'application du Mandat, qu'elle réponde ainsi au critérium juridique ordinaire de la compétence de la Cour en rentrant par sa nature et son objet dans la juridiction prévue par les dispositions du Mandat.

Tandis que dans l'arrêt mentionné la Cour déclare ne pas pouvoir se contenter d'une conclusion provisoire sur l'existence de sa compétence en vertu de la clause compromissoire de l'art. 26 du Mandat, dans l'avis sur les décrets de nationalité une telle conclusion provisoire lui a paru suffisante⁷⁰. Elle y estima possible d'écarter l'application du § 8 de l'art. 15 du Pacte invoqué par l'une des Parties (la France) dès qu'elle crut avoir établi que les titres internationaux invoqués par

67. A. 2., p. 12 ; A. 20-21., p. 17.

68. A. 2., p. 10 ; A. 6., p. 15.

69. A. 2., p. 16.

70. B. 4., p. 26.

l'autre Partie (la Grande-Bretagne), étaient « de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil ». Ainsi, ce qui permit à la Cour d'établir la compétence du Conseil de la S.D.N. dans le différend franco-britannique, c'est l'existence d'une *présomption* favorable à cette compétence qui faisait défaut dans le cas du différend anglo-hellénique. Le fait que l'art. 26 du Mandat palestinien comportait des réserves, était de nature, en créant des doutes sur l'existence de la juridiction de la Cour, saisie par une requête unilatérale, à l'inciter à se livrer à une enquête plus approfondie sur cette juridiction^{70a}. En effet, d'après le rapport de M. Hagerup, les clauses compromissaires de l'espèce de l'art. 26 exigent, pour le recours à la Cour, la conclusion d'un compromis par les Parties, ou, à défaut de compromis, la conclusion d'un quasi-compromis par la Cour elle-même.

Il résulte du criterium de la compétence énoncé par la Cour dans l'affaire des concessions Mavrommatis, que l'examen par la Cour de sa compétence devra se borner à établir si, par sa nature et son objet, le différend donné rentre dans les cas visés par les dispositions de la convention qui prévoit cette compétence. La Cour n'examinera pas la question de savoir si les réclamations des parties sont fondées ou non, si elles répondent à la réalité, ce qui est une question de fond. Ainsi, elle n'examina pas (A. 2), l'allégation du Gouvernement grec, d'après laquelle l'Administration de la Palestine aurait violé, en méconnaissant les droits de Mavrommatis, les obligations internationales du Mandataire. Elle se borna à constater que ces obligations concernaient le fond et qu'il lui était impossible dans un arrêt sur la compétence de s'en occuper et de juger de la responsabilité de la Partie défenderesse. Dans l'arrêt sur le fond, au contraire, après un examen plus complet des circonstances de la cause, la Cour arrive à reconnaître définitivement l'existence d'une violation de ses obligations internationales par le Mandataire, dont la possibilité elle admettait dans son arrêt sur la compétence⁷¹.

Dans l'affaire de certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, il faut distinguer également la question de compétence de la question du fond. La première de ces questions, relative à l'étendue de la juridiction de la Cour, consiste à rechercher si le différend entre les Parties porte sur l'interprétation des articles 6 à 22 de la Convention de Genève, tâche rentrant par sa nature, en vertu de l'art. 23 de la Convention nommée dans la juridiction de la Cour, — ou bien s'il s'agit de l'application de l'art. 256 du Traité de Versailles, comme le

70a. Documents, p. 211. Rapport de M. Hagerup, présenté à la 1^{re} Assemblée au nom de la 3^{me} commission.

71. A.2., p. 23. V. par contre A. 5., pp. 39, 40.

prétendait la Pologne⁷². En examinant la question de l'applicabilité de l'art. 23, la Cour a dû examiner sommairement les faits, et connaître, par conséquent, le fond du litige. La deuxième question celle du fond, dans l'affaire examinée consiste à se demander si les actes du Gouvernement polonais (la reprise de l'usine de Chorzow) constituent une liquidation, et si la loi polonaise du 14 juillet 1920 était édictée en violation de la Convention de Genève, rendant l'attitude du Gouvernement polonais à l'égard des deux sociétés allemandes contraire à la Convention.

La Cour dans son arrêt sur la compétence ne fait qu'admettre la possibilité qu'une telle violation ait pu avoir lieu. Pour répondre affirmativement à la question de l'existence de la violation de la Convention, elle a dû interpréter plus profondément la convention de Genève et la loi de 1920 afin de constater l'incompatibilité de ces deux textes⁷³.

Ainsi, en théorie, la limite entre l'examen de la question de la compétence et celle du fond est précise : la question préalable à résoudre est celle de savoir si la Cour puise dans la nature et dans l'objet de la contestation portée devant elle, le pouvoir d'en connaître sur la base des dispositions stipulant sa compétence. Etant donné que la décision sur la compétence ne préjuge pas celle du fond, ces deux décisions peuvent se contredire. L'examen de la compétence apparaît comme une appréciation sommaire des faits, sur laquelle la Cour, en statuant au fond, aura l'occasion de revenir, après plus ample informé. Il est évident, que la décision par laquelle la Cour se déclare compétente, aura une importance juridique moindre que celle par laquelle elle se déclare incompétente, comme, par exemple, elle le fit dans l'affaire de la réadaptation des concessions Mavrommatis en Palestine (A. 11). Bien que l'analogie entre cette affaire et celle des concessions Mavrommatis fût telle que la Cour crut pouvoir reproduire aux fins de la première le raisonnement qui lui avait servi pour la seconde, néanmoins, dans l'affaire de la réadaptation, elle se déclara incompétente vu qu'il n'y eut pas dans ladite affaire de contradiction formelle (*actes positifs*) entre les concessions Rutenberg, octroyées par les autorités britanniques dans l'exercice des pleins pouvoirs pour décider quant au contrôle public etc... (V. art. 11 du Mandat britannique pour la Palestine), et les concessions Mavrommatis, comme ce fut le cas dans l'arrêt sur les concessions⁷⁴.

Pourtant, la nuance établie par la Cour semble bien subtile, puisqu'il ne paraît guère douteux que le retard apporté par les autorités

72. M. Anzilotti, A.6., p. 30.

73. A.6., pp. 18, 20.

74. A. 11., pp. 20, 21 comp. A. 2., pp. 19, 21.

britanniques à l'approbation des concessions Mavrommatis était du à la résistance opposée par Rutenberg à l'exploitation par Mavrommatis de ses concessions. L'enseignement qui se dégage donc de cette déclaration d'incompétence par la Cour est que, sous peine d'arriver à des résultats ne donnant pas une entière satisfaction, il est bon de ne prononcer l'incompétence, vu son caractère définitif, qu'au cas où l'on est arrivé à une ferme conviction sur ce point. Il est donc très difficile de dire, à priori, à quoi la Cour doit borner son examen préalable de compétence.

Il est certain, toutefois, qu'étant obligée, en examinant sa compétence de prendre connaissance des circonstances du différend, la Cour est ainsi obligée de connaître dans une certaine mesure du différend lui-même quant au fond. Si sa compétence résulte nettement des faits de l'affaire et des motifs développés par les Parties, il lui suffit de ne considérer que quelques-uns des éléments du litige. Si, comme dans l'espèce qu'on vient de citer (A.11), la compétence ne résulte pas clairement du dossier de l'affaire, il lui échut de pousser plus avant son enquête pour pouvoir mieux apprécier ces éléments. D'ailleurs la Cour, avec un sens juridique remarquable, pencha, dans les affaires qui lui furent soumises, vers le système de l'examen approfondi, tout en réservant sa décision définitive sur l'espèce soumise jusqu'à ce que les Parties eussent apporté, dans leurs conclusions sur le fond, des éclaircissements complémentaires au litige. On a vu (A.2) qu'elle ne s'était pas contentée d'une *conclusion provisoire* sur sa compétence, mais déclara vouloir constater « avant de statuer sur le fond, que le différend, qui lui est soumis, tel qu'il se présente actuellement *et sur la base des faits établis en ce moment*, tombe sous l'application des dispositions du Mandat »⁷⁵.

On vient de dire qu'en approfondissant l'examen de sa compétence, la Cour peut être amenée à transgresser la limite théorique qu'on a posée à celui-ci et à fonder son arrêt sur l'examen de certains éléments du litige qui appartiennent au fond. Dans l'arrêt sur certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise (compétence), la Cour constata que l'exception d'incompétence polonaise lui a été présentée à un moment où aucune pièce de procédure relative au fond n'avait été déposée, et que, par suite de la présentation de l'exception, la procédure sur le fond a été suspendue. D'autre part, la Pologne elle-même n'a pas évité de puiser dans le fond du litige certains arguments dont elle étaya son exception. La Cour, statuant sur cette exception, tout en ne voulant préjuger en rien de sa décision future sur le fond, déclara néanmoins, ne pouvoir « décliner sa compétence par ce seul

fait, car ainsi elle ouvrirait la porte à la possibilité pour une Partie de donner à une exception d'incompétence, ne pouvant être jugée sans avoir recours à des éléments puisés dans le fond, un caractère péremptoire, simplement en la présentant *in limine litis*, ce qui est inadmissible ». Dès lors la Cour, en se prononçant sur l'exception d'incompétence soulevée, estima pouvoir effleurer des sujets appartenant au fond de l'affaire. Elle réserva en même temps, sa complète liberté d'appréciation, lors de l'instance sur le fond, des arguments éventuellement apportés de part et d'autre sur ces mêmes sujets⁷⁶. De l'exposé qui précède, il résulte qu'en se prononçant sur une exception d'incompétence la Cour doit tâcher de garder la mesure en évitant de se prononcer sur les thèses contradictoires des Parties. En passant au fond elle fera un examen plus approfondi des éléments du litige qu'elle a déjà connus.

Dans l'avis sur l'Acquisition de la nationalité polonaise, Lord Finlay a fait ressortir que si par sa nature la question de compétence est une question préalable, souvent la décision sur la compétence et celle sur le fond dépendent, l'une et l'autre, de la détermination du même point de droit ou de fait. Les deux questions (compétence et fond) peuvent, donc, avec avantage être examinées ensemble. C'est ce qu'à son avis, est le cas en l'espèce qu'il a eue à juger. La seule question vitale y serait de savoir si l'art. 4 du Traité des Minorités requerrait, pour permettre aux intéressés d'acquérir la nationalité polonaise que leurs parents fussent domiciliés sur le territoire polonais seulement au moment de la naissance de l'individu, ou également au moment de l'entrée en vigueur du traité⁷⁷. Le juge conclut en faveur du premier terme de cette alternative. Dès lors, à son avis, les intéressés minoritaires sont devenus polonais de plein droit. On a montré que la Cour, statuant sur sa compétence peut étendre son examen à certains éléments puisés dans le fond du différend. Mais, une difficulté surgit relativement au point de savoir si la décision sur la compétence tranche ou non d'une façon définitive le différend soumis en ce qui concerne par exemple, certains faits, contestés par le défendeur. Il se peut que la Cour établisse dans cette décision qu'ils se présentent d'une certaine façon, ou qu'ils tombent ou ne tombent pas sous une règle qui lui donne compétence. Si, par la suite, la Cour se déclare compétente, le défendeur pourra-t-il contester dans l'instance au fond l'existence de ces faits ou la pertinence de cette règle pour les mêmes motifs qu'ils a développés dans l'instance sur la compétence et qui sont éventuellement passés dans les motifs de la dé-

76. A. 6., pp. 15, 16.

77. B. 7., pp. 22-3.

cision ? La question ne vise, bien entendu, que les motifs qui ont été développés sur la compétence proprement dite, qui touchent à la nature et à l'objet du différend, et non ceux à l'aide desquels le défendeur a essayé de démontrer que les conditions spéciales posées par les Parties à la compétence de la Cour (par exemple : la nécessité des négociations préalables), n'ont pas été remplies. Il paraît, donc utile, lorsque la question de compétence ne se présente pas comme une simple question de droit, mais dépend de l'état de fait (comme dans l'affaire *Mavrommatis*), que cette question puisse être jointe au fond. Ainsi, la difficile question de savoir dans quelle mesure l'autorité de la chose jugée est conférée à la décision au fond, qu'elle contient implicitement, se trouve résolue.

V. Jonction au fond de l'exception d'incompétence. — Lors de l'amendement du Règlement de la Cour, en 1926, la question de la jonction au fond en fut intentionnellement exclue afin de donner à la Cour toute latitude de juger selon les circonstances⁷⁸. En principe, la jonction au fond ne peut être ordonnée par la Cour que du consentement des Parties. Elle fut demandée par la Partie demanderesse (l'Allemagne) dans l'arrêt donnant l'interprétation des arrêts 7 et 8 de la Cour (*Usine de Chorzow*), et par la Partie défenderesse (la Pologne) dans l'arrêt sur les droits des minorités en Haute Silésie (écoles minoritaires)^{78a}.

Pour dégager la tâche de la Cour dans le cas où l'exception d'incompétence est jointe au fond, il faut considérer les principes qui gouvernent les exceptions d'incompétence en droit international. L'exception d'incompétence est la contestation du pouvoir de la Cour de retenir l'affaire pour la juger au fond. Or, l'exception est souvent soulevée par l'Etat défendeur non seulement pour empêcher que le litige soit jugé, mais en vue d'empêcher toute discussion du litige. La souveraineté des Etats s'oppose à ce qu'ils soient appelés à plaider devant la Cour du seul fait qu'ils ont été assignés devant elle. S'il est naturel et conforme à l'égalité des Etats, que le demandeur, qui a introduit l'instance, soit obligé de présenter un mémoire complet en étayant sa thèse par des arguments puisés au fond, on ne saurait l'exiger du défendeur, qui a soulevé une exception d'incompétence. D'habitude, les Parties attachent une grande importance aux procès sur la compétence, non seulement par crainte d'un nouveau procès, mais, également, par souci de ne pas voir leur situation compromise, soit par une décision définitive de la Cour sur leurs conclusions, soit en démasquant inopportunément à l'adversaire, au cours du procès,

78. D. 2., Ad. pp. 79, 94 ; 78a A. 13., p. 6 ; A.15., pp. 8, 20.

leurs moyens de défense s'ils développaient trop leurs arguments quant au fond. La jonction au fond de l'exception pare, en partie, à ces inconvénients, en obligeant les Parties de développer uniformément leurs thèses. Dans l'arrêt sur les droits de minorités en Haute-Silésie⁷⁹, la Cour n'a pas voulu donner cet effet à la jonction au fond, en reconnaissant aux Parties la possibilité de présenter l'exception d'incompétence à n'importe quel stade de la procédure. L'exception soulevée dans la duplique est tardive, et on ne saurait considérer le fait par la Partie défenderesse (la Pologne) de plaider le fond comme signifiant un retour sur son acceptation de la compétence de la Cour, antérieurement donnée. Notons, qu'une circonstance contingente a influé sur cette solution de la Cour : c'est l'acceptation extra-judiciaire par la Pologne de sa juridiction devant le Conseil. En effet, la Pologne a déclaré à propos d'une pétition relative à l'ouverture d'une école minoritaire, adressée par le « Deutscher Volksbünd » au Conseil, que la question de l'interprétation de la Convention de Genève, pendante devant la Cour, était préjudicielle aux questions soulevées dans la pétition. Une thèse intéressante a été soutenue par M. Nyholm dans son opinion dissidente. Se basant sur le fait que les plaidoiries devant la Cour, écrites et orales, forment une unité, en se terminant par la duplique orale, il rejette la thèse de la Cour selon laquelle la Pologne aurait accepté sa compétence, en déposant un Contre-Mémoire sur le fond, et constate que des réserves à cette compétence existaient tout au long des plaidoiries. D'autre part, on ne saurait affirmer que la Pologne ait accepté implicitement la compétence en plaissant le fond, parce que la jonction de l'exception au fond permet de plaider en même temps et l'incompétence et le fond⁸⁰.

En résumant, disons que la jonction au fond présente l'intérêt d'obliger la Cour d'étendre son enquête et rendre la décision définitive sur l'ensemble des questions sans qu'elles puissent être reconsidérées. Elle oblige les Parties à développer uniformément leurs conclusions.

VI. *Exceptions d'irrecevabilité.* (Fin de non-valoir ou recevoir). — Dans la procédure interne le mot « exception » est quelquefois pris dans un sens large pour désigner une défense, proprement dite, c'est-à-dire, toute dénégation du droit du demandeur par le défendeur. Dans un sens technique, le mot « exception » signifie un obstacle temporaire à l'action, sans contredire la demande en elle-même, le défendeur déclare pouvoir se dispenser d'une réponse immédiate.

Dans la procédure civile interne, il existe encore un autre moyen de défense, formant une catégorie intermédiaire, qu'on appelle fin

79. A. 15., pp. 58-9.

80. A. 15., pp. 58-9.

de non recevoir. Sans contredire une demande au fond, ce moyen entraîne un échec définitif de celle-ci et par ces caractéristiques participe donc, à la fois de la nature des défenses et de celle des exceptions proprement dites. En droit international, les exceptions diffèrent de celles du droit interne de sorte qu'il est difficile de les ranger dans une catégorie quelconque de la nomenclature exposée, d'autant plus, que la distinction entre les moyens de défense est quelquefois malaisée même en droit interne. Elle est encore moins tranchée en droit international. La terminologie de la Cour, en ce qui les concerne, manque souvent de précision. Il semble pourtant, que les exceptions qu'on a soulevées dans les affaires *Mavrommatis* et de la Haute Silésie polonaise peuvent être rangées plutôt dans la catégorie des exceptions proprement dites. D'ailleurs, l'intérêt de la distinction de divers moyens de procédure n'existe pas en droit international au même degré, et il n'est pas de la même nature qu'en droit interne. Pour un tribunal national, dit la Cour, au sujet de l'exception de litispendance soulevée par la Pologne (A. 6), il ne serait pas sans intérêt de le rechercher (si l'on est en présence d'une véritable exception ou d'une fin de non recevoir), en vue de déterminer à quel moment de la procédure un tel moyen peut ou doit être utilement proposé. Mais la Cour n'a pas à tenir compte pour apprécier la conclusion subsidiaire, par laquelle on lui demande de surseoir à statuer sur le litige soumis à son appréciation, « des divers systèmes de procédure et des diverses terminologies juridiques » en usage dans les différents pays. « Que cette conclusion se qualifie « d'exception », ou qu'elle prenne le nom de « fin de non-recevoir », il est certain que rien, ni dans le Statut et dans le Règlement qui la régissent, ni dans les principes généraux du droit, n'empêche la Cour de s'en occuper dès à présent, et préalablement à tout débat sur le fond, puisque c'est de sa non admission que dépendra la possibilité d'un tel débat⁸¹ ».

La Cour déclare ne vouloir faire aucune distinction dans les conditions de l'examen des divers moyens de défense, le Statut, ni le Règlement n'en faisant pas. Dans l'affaire *Mavrommatis*, elle trouve également inutile de rechercher « quels sont, dans les divers systèmes de procédure et dans les diverses terminologies juridiques les éléments spécifiques d'une telle exception ; elle n'a pas à se demander, notamment, si *compétence et juridiction, incompétence et fin de non-recevoir*, doivent être considérées toujours et partout comme des expressions synonymes ». Enfin, elle constate la portée très large de l'exception britannique qui tend au désistement de la Cour. En effet, dans cette affaire, la principale exception britannique consistait à dire que la

81. A. 6., p. 19 ; A. 2., p. 10.

controverse entre Mavrommatis et les autorités britanniques en Palestine ne constituait pas un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du Mandat, et ne rentrait donc pas par sa nature et son objet dans la juridiction prévue à l'art. 26 de celui-ci⁸². Une exception analogue fut soulevée par la Pologne dans l'arrêt relatif à l'Usine de Chorzow : la Cour ne serait pas compétente parce que le différend n'est pas un de ceux qui sont prévus à l'art. 23 de la Convention de Genève⁸³. Par ces exceptions on n'a pas contesté le bien fondé des allégations des Parties demanderesses mais on s'opposait à ce que la Cour connût de l'affaire quant au fond. On examinera actuellement les deux autres exceptions soulevées dans les deux affaires mentionnées par les Parties défenderesses (la Grande-Bretagne et la Pologne).

A. *Existence d'un différend.* — Dans l'affaire Mavrommatis, le défendeur soutenait qu'il n'existait pas de différend au sens de l'art. 26 du Mandat entre le Mandataire et la Grèce — Membre de la S.D.N. — il n'existerait qu'une controverse entre les autorités palestiniennes et un particulier, Mavrommatis⁸⁴. Or, l'existence d'un tel différend était une des conditions auxquelles l'exercice de la juridiction par la Cour fut subordonné. La Cour définit ainsi la notion du différend : « Un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes ». D'après la Cour, tel est certainement le caractère du litige anglo-hellénique, la Grèce faisant valoir son droit propre à la protection de ses nationaux. La Cour affirma le droit de l'Etat de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le droit international.

Dans l'affaire de l'usine de Chorzow, il fut allégué par la Pologne que la Cour ne serait pas compétente faute de la constatation, avant l'introduction de la requête allemande, de la divergence de vues au sujet de l'interprétation et de l'application de la Convention de Genève. La Cour établit, qu'aux termes de l'art. 23 de la Convention, elle peut être saisie aussitôt que l'une des Parties estime qu'il y a eu une réelle divergence d'opinion. « Une divergence d'opinion se manifeste, dit la Cour, dès qu'un des gouvernements en cause constate que l'attitude observée par l'autre est contraire à la manière de voir du premier ». La condition d'une constatation formelle de la divergence, même si l'art. 23 l'exigeait, pourrait être à tout moment remplie par un acte unilatéral de la Partie demanderesse.

82. A. 2., pp. 43, 68 et suiv.

83. A. 6., p. 13.

84. A. 2., p. 11.

Le différend, pour pouvoir être porté devant la Cour doit avoir un caractère international, c'est-à-dire interétatique⁸⁵. Cela ne veut pas dire que le différend doive surgir dans les rapports entre Etats. On a contesté à plusieurs reprises devant la Cour, le caractère international d'un différend (A. 2, A. 20-21). Selon l'opinion de la Cour, pour qu'un différend soit international il est indifférent qu'à l'origine du litige se trouve une atteinte à un intérêt privé, cas très fréquent, et que le différend ait d'abord été celui d'un particulier et d'un Etat, pourvu qu'ensuite, le Gouvernement l'ait pris en mains. Dans l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, la Cour déclare que le caractère international ne résulte pas du seul fait d'être porté devant la S.D.N. Il faut qu'il soit international par sa nature intrinsèque. Le fait que la solution de la question de fond (si l'Etat a le droit de prendre certaines mesures) est subordonnée à l'examen des engagements d'ordre international peut lui imprimer un tel caractère⁸⁶. « Du moment que l'Etat prend fait et cause pour l'un de ses nationaux devant une juridiction internationale, dit la Cour, cette juridiction ne connaît comme plaideur que le seul Etat⁸⁷ ». Cette question a été envisagée au moment de l'étude de la qualité des Parties devant la Cour. Le caractère international du différend est la seule condition pour qu'il puisse être soumis à la Cour. Il peut par sa nature être juridique ou non-juridique. L'art. 14 du Pacte ne contient d'autre part, aucune condition relativement à la gravité du différend.

Rappelons, que dans l'arrêt sur certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise (fond), la Cour a établi qu'en vertu d'un grand nombre de traités (dont la Convention de Genève, art. 23) sa juridiction obligatoire peut s'exercer pour les questions d'interprétation et d'application d'un traité indépendamment des applications concrètes de ses décisions. La Cour affirma ainsi son pouvoir de rendre des jugements purement déclaratoires⁸⁸.

B. Négociations diplomatiques. — Une autre exception de la Grande-Bretagne dans l'affaire Mavrommatis était tirée de l'absence entre les Parties de négociations diplomatiques préalables au recours. Or, l'art. 26 du Mandat ne donne compétence à la Cour que pour les différends qui ne sont pas susceptibles d'être réglés par des négociations⁸⁹. La nécessité de tenter, au préalable, même s'il existe une convention autorisant un recours direct à un tribunal, une solution amiable par la voie diplomatique, est généralement reconnue comme

85. P.V.C. de J., pp 206 et suiv. A. 2., pp. 38 et suiv.

86. B. 4., pp. 25-6. V. aussi B. 5., p. 13.

87. A. 2., p. 12, 38; A. 20-21., p. 17.

88. A. 7., pp. 18-9.

89. A. 2., p. 13.

caractéristique commune de toute procédure arbitrale. (Conv. 1899 art. 16 ; Conv. 1907 art. 18 et 41 ; aussi, art. 13 du Pacte). Exceptionnellement des clauses compromissaires (comme par exemple l'art. 23 de la Convention de Genève) ne posent pas la condition de négociations diplomatiques, qui doivent être tentées en première ligne⁹⁰. Cette condition procède de l'idée des égards que les Etats se doivent réciproquement (*comitas gentium*), de la nécessité de sauvegarde^r leur souveraineté qui s'oppose à ce qu'il soient cités directement non seulement comme Partie défenderesse, mais même comme témoin, et de l'idée, affirmée par la Cour, que le règlement judiciaire des conflits internationaux, en vue duquel la Cour fut instituée, n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les Parties⁹¹.

Le règlement amiable est le mode idéal de règlement des litiges, car il coupe court à toutes les revendications non satisfaites, en les empêchant plus tard de rebondir et de donner lieu à de nouveaux conflits. Malheureusement, vu le penchant qu'ont les Etats d'exagérer leurs prétentions, on n'aboutit que rarement dans la pratique à un tel règlement.

D'habitude, le résultat des tractations directes des Etats est une transaction. Ils s'entendent sur la base de la moindre concession pour chacun d'eux. L'art. 33 de l'avant-projet du Comité des juristes a donné une expression à cette nécessité pour les Etats de tenter de s'entendre à l'amiable. Mais la condition de négociations diplomatiques préalable a disparu de la rédaction définitive du Statut. Pourtant, bien que non énoncée elle continue d'exister puisque les motifs qui l'ont fait insérer et la tradition arbitrale subsistent. La suppression a eu lieu, plutôt, en vue de faciliter le recours à la Cour, les Etats qui sont censés être de bonne foi, ayant pu être tentés d'éluder dans un cas donné la juridiction de la Cour. Aussi, écartera-t-on la formule aussi large qui exige l'épuisement de tous les moyens diplomatiques avant l'appel à la Cour : on aurait pu y faire rentrer les négociations directes, les bons offices, la médiation, l'enquête etc... C'est la Cour qui décide en vertu de l'art. 36 al. 4 si l'on peut considérer raisonnablement que les efforts en vue de conciliation des Parties ont été loyalement tentés⁹². Et il faut comprendre l'expression « voies diplomatiques » dans le sens où elle fut prise et consacrée par la langue officielle de la Conférence de 1907, c'est-à-dire ne visant que les démarches des agents diplomatiques⁹³.

90. A. 6., p. 14.

91. A. 22., p. 13.

92. V. Rapport L. Bourgeois. Documents, p. 47.

93. P.V.C. de J. pp. 266-7.

Dans l'affaire Mavrommatis, les négociations s'étaient poursuivies, d'abord, uniquement entre le concessionnaire et les autorités britanniques. Elles ne furent reprises, ensuite, par le Gouvernement hellénique, qui a pris fait et cause pour son ressortissant Mavrommatis qu'au moyen de communications rares et laconiques. La Cour décida que les négociations antérieures à l'intervention du Gouvernement nommé ont rendu superflues les négociations diplomatiques prolongées entre les Gouvernements car celles-ci trouvent leur point de départ dans les discussions antérieures. L'Etat, qui prend fait et cause pour son ressortissant peut faire sien purement et simplement le point de vue de celui-ci, sans apporter de son côté aucun argument, ni aucune considération complémentaires aux négociations antérieures. « L'appréciation de l'importance et des chances de réussite d'une négociation diplomatique est essentiellement relative, dit la Cour. Une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches⁹⁴. Si une conversation très courte se heurte à un *non possumus* ou un *non volumus* péremptoires de l'une des Parties, laissant voir avec évidence « que le différend n'est pas susceptible » d'être réglé par une négociation diplomatique cela suffit pour qu'on puisse considérer que la condition de négociations diplomatiques inscrite à l'art. 26 du Mandat a été remplie. La Cour ne pose aucune règle absolue et générale quant à la forme, à l'objet ou à la durée des négociations entre Etats, car le droit international lui-même ne contient aucune règle protocolaire à ce sujet. Mais la grande utilité des négociations préalables, dit la Cour, est de bien définir l'objet du litige avant qu'il fasse l'objet d'un recours devant la justice⁹⁵. Dans l'espèce soumise à la Cour, le fait que les négociations entre Mavrommatis et les autorités britanniques s'étaient toujours déroulées dans le cadre d'actes internationaux, plus tard invoqués par le Gouvernement grec, et portaient un caractère officiel a influé sur la décision de la Cour rapportée ci-dessus.

Remarquons, qu'en prenant fait et cause pour son ressortissant l'Etat fait l'affaire sienne et la règle comme il l'entend. Il doit, pourtant dans le règlement de l'affaire, tenir compte des obligations internationales qui le liaient, auxquelles le particulier lésé fut étranger et qu'il fut fondé d'ignorer. En revanche, l'Etat adverse serait souvent disposé à faire à l'Etat intéressé certaines concessions, soit par courtoisie internationale, soit pour tout autre motif, qu'il n'aurait pas fait à son ressortissant.

94. A. 2., p. 13.

95. A. 2., pp. 13, 15 ; aussi 41, 62, 88 et suiv.

C. *Exception de litispendance*. — Dans l'arrêt sur certains intérêts allemands, la Cour examine, sous la rubrique qui porte, à notre avis, une dénomination impropre, « les fins de non recevoir » (*admissibility of the suit*) le moyen de défense connu dans la procédure civile sous le nom d'exception de litispendance, qui fut soulevé dans cette affaire, par le Gouvernement polonais⁹⁶. En effet, la Société Silésienne dont l'usine a été reprise par le Gouvernement polonais, — acte attaqué par le Reich devant la Cour comme contraire à la Convention de Genève — a introduit le 10 novembre 1922 une requête relative à la même usine de Chorzow devant le T. A. M. germano-polonais. Une autre requête, relative aux biens meubles saisis dans l'usine par les autorités polonaises a été déposée par la « Silésienne » auprès du Tribunal civil de Kattowitz⁹⁷. Arguant du dépôt de ces deux requêtes, la Pologne conclut à l'irrecevabilité de la Requête introduite plus tard par le Reich devant la Cour et relative à la même usine, tant que les deux instances introduites par la « Silésienne » sont pendantes.

L'exception de litispendance est une exception d'une nature spéciale. Elle suppose qu'une affaire a été portée en même temps devant deux ou plusieurs tribunaux, possédant des compétences concurrentes, et qui sont également compétents en l'espèce. L'exception tend à empêcher des décisions contradictoires sur la même affaire et, par ce moyen, à assurer l'autorité de la chose jugée de la décision. Mais pour qu'il y ait litispendance, il faut que dans les instances introduites, il existe une identité entre l'objet de la demande, la raison de la demande (*causa petendi*) et les Parties à l'instance. En droit international la possibilité d'existence d'une litispendance est vivement controversée. Elle se conçoit difficilement devant la Cour Permanente, car celle-ci est une juridiction unique et suprême : il n'existe pas d'autre pareille. C'est ce que la Cour semble avoir voulu exprimer, en disant que les Tribunaux Arbitraux Mixtes et la Cour Permanente ne sont pas des juridictions du même ordre. Dans l'arrêt mentionné, la Cour qui examina le déclinatoire de litispendance polonais, s'abstint de se prononcer sur la question de l'existence de litispendance dans les rapports internationaux, en l'absence d'un traité, en ce qui concerne les tribunaux internes⁹⁸.

Il faut en effet, semble-t-il, conclure à la négative. La question de la possibilité d'une litispendance entre les tribunaux internes de divers pays est intimement liée à celle de l'autorité de la chose jugée, des décisions de ces tribunaux, qui n'est pas, en principe, reconnue

96. A. 6., p. 18.

97. C. 9-1, p. 144.

98. A. 6., p. 20.

dans les relations internationales⁹⁹. La Cour apprécie l'exception polonaise de litispendance, par analogie, avec les principes admis en cette matière en droit interne^{99a}. Elle constate qu'en l'espèce, les éléments constitutifs de litispendance ne se retrouvent pas. La demande du Reich devant elle et celle de la « Silésienne » devant le T.A.M. ne sont pas identiques se différenciant à trois points de vue. Premièrement au point de vue de leur objet. La requête du Reich tend à l'interprétation de la Convention de Genève, celle de la « Silésienne » à la restitution de l'usine de Chorzow. Les plaideurs ne sont pas les mêmes : le Reich et la Société privée. Enfin, la juridiction de la C.P.J.I. et celle du T.A.M. germano-polonais, ainsi que celle du Tribunal de Kattovitz ne sont pas du même ordre. Le dernier motif donné par la Cour est indiscutable. Il a une force particulière surtout en ce qui concerne le tribunal civil de Kattovitz. Il est vrai, qu'à moins d'existence d'un déni de justice, l'Etat ne doit prendre fait et cause pour ses nationaux lésés par un Etat étranger tant que les voies juridictionnelles internes, qui normalement leur sont ouvertes ne soient épuisées¹⁰⁰. Pourtant si exceptionnellement une juridiction nationale et une juridiction internationale se trouvaient saisies simultanément du même litige on ne saurait concevoir une litispendance entre elles. La première juge d'après sa loi nationale, la seconde, d'après le droit international. Il en est autrement lorsque les deux juridictions sont d'ordre international, comme ce fut le cas pour la Cour Permanente et le T.A.M. Une litispendance pourrait se produire entre elles, car il existe un certain domaine pour lequel leurs compétences sont concurrentes, ce qui ressort de ce passage de l'arrêt 6 : « le titre III de la Convention de Genève, auquel se réfère la réserve contenue dans l'al. 2 de l'art. 23, touche à certaines matières traitées dans la Partie X du Traité de Versailles. *Pour ces matières communes, les deux juridictions* celle de la Cour, en vertu de la Convention de Genève, et du T.A.M., en vertu du T. de V. *sont concurrentes*¹⁰¹ ». Cette concurrence de juridictions est exceptionnelle en droit international, car les juridictions internationales tirent leur compétence des conventions. Or, si une convention donne une compétence à une juridiction internationale, par cela même, il est exclu qu'une compétence pour les mêmes matières soit donnée à d'autres juridictions internationales.

En ce qui concerne le Tribunal arbitral haut silésien, on pourrait aussi concevoir une litispendance entre sa juridiction et celle de la Cour, car elles peuvent être également concurrentes. L'art. 5 de la Convention de Genève (titre II) prévoit un recours de l'intéressé au

99. Magyary, C.P.J.J. pp. 233-4

99a. C 9-1., p. 126 ; A. 6., p. 19.

100. A. 2., pp. 12. A. 9, p. 25 ; A. 20 p. 19.

101. A. 6., p. 20.

T.A. Haut-Silésien. Ce recours de l'ayant droit contre l'Etat est institué en vue de déterminer si et dans quelle mesure il y a lieu à indemnité pour la suppression ou la diminution des droits acquis. La Cour a juridiction pour les différends entre les Gouvernements allemands et polonais en cas de mesures contraires au titre III de la Convention de Genève, par exemple : l'expropriation liquidatoire, pour laquelle le T.A. Haut Silésien est également compétent en vertu de l'art. 5 de la Convention, ou même, des mesures plus graves (la confiscation)¹⁰². La Cour remarque que bien que toute violation aux art. 6-22 du titre III de la Convention telle que les mesures de reprise de l'usine, incriminées à la Pologne, soit en même temps une violation du titre II, le titre III contient un régime spécial qui déroge aux règles plus générales du titre II. Il faut donc partir, pour tracer le champ d'application des dispositions constituant le titre III, de ces dernières et non de celles du titre II. Mais alors, la juridiction de la Cour, qui est compétente pour la violation des articles 6-22 du titre III, constitue par rapport à la juridiction du T.A. Haut Silésien, une juridiction spéciale, le T.A.H.S. étant une juridiction générale. La Cour constate en ce qui concerne le T.A. Haut-Silésien, de même qu'elle le fit pour le T.A.M. germano-polonais, que sa juridiction peut venir en concurrence avec la sienne. « La compétence de la Cour, dit-elle, est réglée de manière positive dans l'art. 23 (de la Convention de Genève), et rien n'empêche que cette compétence puisse éventuellement s'étendre à des cas où le T.A. Haut Silésien, et non le T.A.M. germano-polonais (avec lequel sa compétence, on l'a vu, peut entrer en concurrence dans d'autres cas) serait compétent pour le recours en indemnité de l'ayant droit »¹⁰³. Sans vouloir délimiter sa compétence avec celle du T.A. Haut-Silésien, la Cour déclare « que cette délimitation ne saurait, ni restreindre, ni élargir le pouvoir qu'a la Cour, en vertu de l'art. 23 de connaître *au regard des deux Gouvernements intéressés*, des mesures contraires au titre III de la Convention ».

Dans l'espèce examinée, la Cour énonce le principe qu'une juridiction spéciale (qui en l'espèce on vient de le dire, est la Cour Permanente), prime une juridiction générale (le T.A. Haut Silésien) de même qu'une loi spéciale à la précellence sur une loi générale¹⁰⁴. La Cour a exprimé la même idée dans l'affaire des concessions Mavrommatis. Sa juridiction est prévue par l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine, pour l'interprétation et l'application des clauses de celui-ci. La Cour établit que bien que le Protocole XII de Lausanne, qui

102. A.6., pp. 20, 21.

103. A. 7., pp. 33-4 ; A. 9., pp. 27, 28.

104. A. 9., p. 25.

s'occupe exclusivement et en détail des concessions dans les territoires détachés de la Turquie, ne prévoit pas sa juridiction, étant donné que l'art. II du Mandat, sur lequel avec l'art. 26 la Cour fonde cette juridiction, peut être considéré comme incorporant par référence le Protocole, la Cour pourra l'appliquer à l'égard des Etats Membres de la S.D.N., en vertu de cet art. 11. Ledit article définit certains pouvoirs du Mandataire et certains buts de la politique économique de l'Administration palestinienne. La juridiction de la Cour ne saurait donc être mise en échec à cause du silence du Protocole à son sujet. Pourtant, le Protocole établit, pour l'évaluation des indemnités à accorder aux concessionnaires, une procédure d'expertise et institue, par son art. 5, une juridiction spéciale pour fixer ces indemnités. Or, ce for spécial, pourvu qu'il fonctionne dans les conditions prévues, exclura à ces fins, la juridiction générale qui, pour les différends concernant l'interprétation et l'application du Mandat, est constituée par la Cour¹⁰⁵. En effet, dit la Cour, le Protocole XII, qui est un acte international distinct, indépendant et postérieur au Mandat, réunit toutes les conditions pour que ses dispositions priment celles du Mandat. Cependant, dans la phase actuelle du différend, le for spécial institué par le Protocole ne saurait fonctionner, car il s'agit justement de savoir si les concessions Mavrommatis de Jérusalem doivent être réadaptées aux conditions actuelles du pays ou bien si le concessionnaire ne pourra prétendre qu'à une indemnité. Ce n'est que lorsque cette question sera tranchée dans l'un ou l'autre sens, que la disposition éventuellement applicable, réglant la procédure à suivre pour l'évaluation de l'indemnité, pourrait recevoir application

En principe, lorsque la litispendance se produit, c'est la prévention dans le temps qui déterminera laquelle des juridictions internationales saisies, sera tenue de statuer et laquelle devra se dessaisir. Cependant en ce qui concerne l'espèce qu'on a en vue (A.6.) — et ici on touche à la question de l'identité de l'*objet* des demandes, — la requête introduite devant la Cour était préjudicielle et plus large que celle introduite devant le T.A.M. On se rappelle que la Cour devait dire, si l'attitude de la Pologne était conforme aux dispositions de la Convention de Genève. La question exigeait l'interprétation de la Convention. Par contre les conclusions des requêtes introduites par la « Silésienne » devant le T.A.M. et le Tribunal de Kattowitz tendaient à la reconnaissance de certains droits individuels, la restitution de l'usine de Chorzow et la réparation du préjudice causé. La décision sur ces conclusions devait, donc, découler comme une conséquence de l'interprétation,

donnée par la Cour, de la Convention de Genève, car, pour condamner le Gouvernement polonais à la restitution de l'usine, il fallait dire, d'abord, si la mainmise pratiquée par ce Gouvernement sur ladite usine était contraire à la Convention.

En ce qui concerne le troisième élément constitutif de litispendance, il ne se retrouve pas non plus en l'espèce : les plaideurs ne sont pas les mêmes. En effet, l'absence d'identité des Parties devant la Cour et les deux autres juridictions internationales : le T.A.M. et le T.A. Haut Silésien, exclut la litispendance. Bien que la sphère internationale de la juridiction de la Cour et de ces deux juridictions puisse, comme nous l'avons plus haut démontré, parfois coïncider (par exemple : pour statuer sur la réparation à accorder pour violation d'engagements internationaux, ou sur les réclamations pécuniaires pour violation des droits privés¹⁰⁶), et qu'il n'existe pas de rapport de subordination entre elles, pour délimiter leurs compétences respectives il faut chercher le critérium dans la qualité des Parties qui sont des particuliers devant le T.A.M. et le T.A. Haut Silésien et des Etats devant la Cour. L'intérêt à l'action de ces derniers qui est d'assurer le respect des engagements internationaux pris, ne se confond pas avec celui des particuliers, qui est d'obtenir la réparation du dommage subi. La cause de l'action n'est donc pas la même, non plus, dans les deux cas.

D. *Affaire Wimbledon*. — Un moyen de non recevoir, bien que non soulevé par le défendeur (l'Allemagne), fut examiné par la Cour, dans l'affaire « Wimbledon ». Dans cette affaire il s'agissait d'une requête fondée sur l'art. 386 du T. de V., introduite par la France, l'Italie, la Grande-Bretagne et le Japon, contre le Gouvernement allemand, pour avoir refusé, le 26 mars 1921, l'accès du canal de Kiel au vapeur « Wimbledon ». Le navire fut affrété par la Société française, « les Affréteurs réunis » pour transporter du matériel de guerre à destination de la base polonaise de Dantzig. L'Allemagne, alléguant sa neutralité dans la guerre russo-polonaise de 1920-21, refusa, par application de ses ordonnances de neutralité des 25 et 30 juillet, qu'elle avait fait promulguer, et qui interdisaient le transit des chargements, plus haut spécifiés, à destination de la Russie ou de la Pologne, le passage du Canal au vapeur. Les puissances demanderesses réclamaient une réparation du préjudice subi à cause de ce refus par la Société d'affrètement. Pourtant un doute sur la recevabilité de leur requête était possible. Les quatre Puissances avaient-elles intérêt à l'action dont, finalement, la société des « Affréteurs réunis », qui avait subi le dommage du fait de l'immobilisation et du déroutement du navire,

106. A. 9., pp. 27-8, 29, 30.

devait bénéficier ? Une fin de non-recevoir, tirée du défaut d'intérêt, semblait pouvoir être opposée, par application de la règle « pas d'intérêt, pas d'action ». La Cour se prononça pour la recevabilité de la requête des Puissances. « Il suffit d'observer, en l'espèce, dit-elle, que chacune des Puissances demanderesses a un intérêt évident à l'exécution des stipulations qui concernent le canal de Kiel, puisqu'elles ont toutes des flottes et des navires marchands battant leur pavillon : elles rentrent, donc, sans qu'il soit besoin pour elles de justifier d'un intérêt pécuniaire lésé, dans les prévisions de l'art. 386 du T. de V. ¹⁰⁷ ».

Deux autres exemples de moyens d'irrecevabilité (la Cour emploie les expressions « question d'irrecevabilité », « moyens d'irrecevabilité » « exception d'irrecevabilité » ¹⁰⁸) furent soulevées dans l'affaire de certains intérêts allemands par la Pologne. Par l'un, elle concluait à l'irrecevabilité de la requête allemande en invoquant les dispositions de l'art. 14. du Pacte, d'après lequel ce ne sont que le Conseil et l'Assemblée, et non pas les Etats, qui aient seuls le droit de demander des avis consultatifs ¹⁰⁹. Or, d'après la Pologne, la requête attaquée tendrait en réalité à provoquer un tel avis. L'autre moyen, fut tiré de la nature judiciaire des fonctions de la Cour, qui lui interdit de se prononcer autrement qu'à propos des faits concrets, et non par voie de disposition générale (art. 59 du Statut ¹¹⁰). Plus haut on a examiné ces moyens à l'occasion d'autres questions. On n'y reviendra plus.

107. A. 1., p. 20.

108. A. 6., p. 13 ; A. 9., p. 26 ; A. 15., p. 30.

109. A. 6., pp. 14, 21.

110. A. 7., pp. 18, 19.

TITRE II

COMPETENCE « RATIONE PERSONAE » (États, organisations, individus).

CHAPITRE I

ETATS ADMIS A ESTER DEVANT LA COUR

« Seuls les Etats ou les Membres de la S. D. N., dit l'art. 34 du Statut, ont qualité pour se présenter devant la Cour ». Cette disposition exclut de la juridiction de la Cour les personnes privées, tant physiques que morales¹. L'article parle des Etats ou Membres de la S. D. N. A cette dernière catégorie appartiennent les Dominions britanniques et les Indes. On pourrait, donc, admettre rationnellement qu'un litige entre les Dominions et la métropole ou un Etat étranger puisse être déféré à la Cour². Cette question, commentée lors de la signature par les Dominions de la Clause facultative du Statut, fut cependant résolue par la négative. Le Statut ne distingue pas entre diverses catégories d'Etats. Il est donc permis d'en déduire qu'aucune condition n'est posée relativement à l'indépendance ou à la souveraineté de l'Etat pour qu'il soit admis à ester devant la Cour : les Etats protégés, vassaux ou sous mandat jouissent, par conséquent, de cette faculté, au moins théoriquement.

En ce qui concerne le droit d'ester devant la Cour, l'art. 35 du Statut met sur le même plan avec les Membres de la S. D. N. les Etats mentionnés à l'annexe au Pacte, qui ne font pas partie de la S. D. N.³.

1. La majuscule dans le mot « Partie » de l'art. 14 du Pacte, indique, également, qu'il ne vise que les Etats.

2. De Bustamante, *C.P.J.I.*, p. 194. Documents (Conseil), p. 140. Fachiri, *P.C.I.J.*, p. 55.

3. E.-U. A., Brésil, Equateur, Hedjaz.

L'al. 2 de l'article ouvre l'accès de la Cour aux Etats étrangers à la S. D. N. à des conditions fixées par le Conseil. A cette dernière catégorie il faut assimiler, d'après certains auteurs (Blociszewski), les Membres de la S. D. N. n'ayant pas ratifié le Protocole de signature du Statut du 16 décembre 1920. (Arg : Résolution de l'Assemblée du 13 décembre 1920, n° 3).

A la date du 15 juin 1930, 55 Etats ou Membres de la S. D. N. ont signé ce Protocole, mais 13 ne l'ont pas encore ratifié⁴.

La question de l'admission des Etats non Membres devant la Cour fut débattue au sein du Comité de juristes. Considérant que le but de la S. D. N. était non seulement de prévenir la guerre entre ses Membres, mais de l'empêcher en général, on a estimé conforme à l'esprit de l'article 17 du Pacte, ainsi qu'au caractère de l'universalité de la Cour, que ses portes fussent ouvertes à deux battants à tous les Etats⁵. Seulement, on a cru devoir mettre certaines conditions à l'admission des Etats non-Membres, conditions qu'il appartiendrait au Conseil de déterminer. Pour bien marquer la différence de situation qu'on voulait réserver d'une part, aux Membres et aux Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte, de l'autre, aux Etats en dehors du Pacte, l'art. 32 de l'avant-projet parlant des uns et des autres usait d'expressions différentes, qu'on ne retrouve plus dans l'art. 35 du Statut, qui le remplaça. Tandis que la Cour, dit l'art. 32, serait « ouverte » aux Membres, elle serait « accessible » aux autres Etats. L'art. 35 se sert indifféremment de la première de ces expressions pour les deux catégories d'Etats.

Parmi les Etats non-Membres de la S. D. N., ou qui l'étaient au moment de l'ouverture du Protocole de signature du Statut a l'adhésion des Etats, comme p. ex. l'Allemagne, qui n'est entrée dans la Société qu'en 1926, se trouvaient des Etats qui, sans qu'ils eussent adhéré à la Cour, étaient tenus de se présenter devant elle, soit comme demandeurs, soit comme défendeurs, en vertu des clauses des traités de paix (Traité de Versailles pour l'Allemagne ; Traité de Lausanne, pour la Turquie⁶). Etant donné les dispositions des traités nommés, les conditions fixées par le Conseil à l'intention des Etats étrangers au Pacte, ne valent pas pour les Etats de cette dernière catégorie.

Par contre, la situation des Etats non Membres, qui ne furent pas Parties aux traités de paix, est réglée par l'al. 2 de l'art. 35 du Statut. La Cour leur est ouverte à des conditions qui sont, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, — passage qui vise

4. E. 6, pp. 47-48.

5. C.J.P. V., pp. 222 et sq., p. 220.

6. L'Allemagne fut assignée en vertu de l'art. 386 (Traité de Versailles) dans l'affaire « Wimbledon ».

les Etats de la catégorie précédente (Rapport relatif au Statut, adopté le 13 décembre 1920 par la première Assemblée ⁷) — réglées par le Conseil sans qu'aucune inégalité, toutefois, puisse en résulter pour les Parties devant la Cour.

Conformément à l'al. 2, le Conseil prit le 17 mai 1922 une résolution concernant les Etats non Membres. Elle prévoit le dépôt par ceux-ci au greffe de la Cour, d'une déclaration, par laquelle la juridiction de la Cour est acceptée « conformément au Pacte de la S. D. N. et aux termes et conditions du Statut et du règlement de la Cour ». Le déposant s'engage « à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Etat qui se conformera ». Le caractère de cette déclaration peut être soit particulier, soit général, valoir pour un ou plusieurs différends déjà nés, ou pour tous différends nés et à naître ou pour une ou plusieurs catégories de tels différends. « En signant une déclaration d'un caractère général, l'Etat a la faculté d'accepter comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour, conformément à l'art. 36 du Statut », mais cette acceptation ne pourra pas, hors le cas de convention spéciale, être opposée soit aux Membres de la S. D. N. soit aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte, signataires de la « disposition facultative », prévue au Protocole additionnel du 16 décembre 1920. Le Conseil de la S. D. N. se réserve le droit d'annuler ou d'amender à tout moment sa résolution par une autre, ce qui entraînera la caducité, dans la mesure déterminée par la nouvelle résolution, des déclarations existantes, sauf en ce qui concerne les différends dont la Cour se trouvera déjà saisie. La Cour connaîtra de toute question relative à la validité ou à l'effet d'une déclaration faite aux termes de ladite résolution. Celle-ci, on s'aperçoit, s'efforce de garantir aux Etats non Membres les conditions d'égalité devant la Cour avec les Membres de la S. D. N. Un point essentiel de la résolution est l'obligation imposée à ses signataires d'exécuter de bonne foi le jugement rendu, engagement analogue à celui qui existe en vertu de l'art. 13 du Pacte pour les Membres de la S. D. N. En vertu du dernier alinéa de l'art. 35 du Statut, les non Membres contribuent, lorsqu'ils sont parties aux procès, aux frais de la Cour ⁸.

Etats ayant participé aux affaires jugées par la Cour. — Un grand nombre d'Etats a pris part aux affaires traitées par la Cour. Nous ne

7. E. 6, p. 163.

8. En ce qui concerne la situation vis-à-vis de la Cour des Etats non reconnus, v. Bustamante, *op. cit.*, pp. 198-9, Spiropoulos, *Nicht-erkannte Staaten und Regierungen* vor dem S.I.G., *R.D.I.S.D.P.*, 1927, p. 35.

nommerons que ceux d'entre eux qui furent effectivement parties aux instances pour arrêts ou pouvaient être considérés comme tels, vu qu'ils avaient été les principaux intéressés, dans les affaires soumises à la Cour pour avis. Ces Etats sont : l'Albanie, l'Allemagne, l'Empire Britannique, la Bulgarie, le Brésil, le Danemark, la Ville libre de Dantzig, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suède, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Tchécoslovaquie, la Turquie. A côté de ces Etats bien d'autres ont collaboré à la solution des questions examinées par la Cour, surtout en matière consultative, étant donné la portée énorme que peut avoir, on le verra, un avis donné par la Cour sur la solution des différends futurs où sont impliquées des questions juridiques, sur lesquelles la Cour eut déjà à se prononcer. Ainsi, dans l'avis 5 (Carélie Orientale) le Gouvernement esthonien servit d'intermédiaire entre le Conseil de la S. D. N. et le Gouvernement soviétique pour amener ce dernier à soumettre à la Cour un différend qu'il avait eu avec la Finlande⁹. L'Esthonie donna également son avis dans l'affaire de la compétence du B. I. T. en matière de production agricole (B. 2)¹⁰. Dans la même affaire un avis fut donné par le Gouvernement de Haïti, et la Hongrie et le Portugal avaient exprimé le désir de se faire entendre¹¹. Enfin, dans l'affaire de la dénonciation du traité sino-belge, la Belgique assigna la Chine devant la Cour par une requête introductive d'instance du 25 novembre 1926, basée sur la disposition facultative de l'art. 36, al. 2 du Statut de la Cour. La Chine n'a, d'ailleurs, jamais fait acte de procédure dans ladite affaire qui se termina par le désistement unilatéral de la partie demanderesse.

Parmi les Etats énumérés, *ont fait partie de la S. D. N.* au moment de l'instance devant la Cour : l'Albanie, l'Empire Britannique, la Bulgarie, la Chine, le Danemark, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grèce, le Haïti, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Suède, la Tchécoslovaquie.

Dans une situation particulière se trouve le Brésil. Etant un Etat mentionné à l'annexe du Pacte et, originairement, Membre de la S. D. N., il déclara le 14 juin 1926, vouloir s'en retirer. Conformément à l'art. 1 du Pacte cette déclaration produisit effet le 15 juin 1928¹². On sait qu'aux Etats mentionnés à l'annexe la Cour est ouverte de plano, et ils ont le droit de signer le Protocole du 16 décembre 1920, auquel est attaché le Statut de la Cour. Le Brésil a signé ce Protocole

9. B. 5, p. 24 ; C. 1, p. 597.

10. C. 1, p. 598.

11. B. 2 p. 12.

12. E. 6, p. 139.

le 1^{er} novembre 1921, et même « la disposition facultative », sous réserve de l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par deux au moins, des Puissances représentées d'une façon permanente au Conseil de la S. D. N. Cette condition suspensive était intervenue au moment de la conclusion par cet Etat du compromis du 27 août 1927 avec la France et de sa notification au Greffe (26 avril 1928), aux fins de la soumission à la Cour de « l'affaire des emprunts brésiliens émis en France ». Le Brésil n'avait donc, pas à faire la déclaration, prévue pour les Etats non membres de la Société par la Résolution du Conseil du 17 mai 1922. La Cour a en outre décidé, le 8 juillet 1929, qu'il n'y avait pas lieu de lui appliquer l'al. 3 de l'art. 35 du Statut, relatif à la contribution aux frais de procédure, considérant qu'il avait saisi la Cour au moment où il était encore Membre de la S. D. N.¹³ Il est à noter que le Brésil, étant un Etat mentionné à l'annexe au Pacte, jouit après son retrait de la S. D. N. d'un droit inconditionnel d'accès à la Cour. Cette faculté n'appartiendrait pas, à lire l'art. 35, al. 1 du Statut à un Membre de la S. D. N. non mentionné à l'annexe au Pacte, s'il se retirait de la Société, ce qui fut le cas, p. ex. de Costa-Rica¹⁴. D'après le rapport de M. Hagerup, présenté au nom de la sous-commission de la 3^e Commission de la 1^{re} Assemblée, il n'est pas fait de distinction, en ce qui concerne l'accès à la Cour, entre les Membres originaires de la Société et ceux qui adhéreront au Pacte par la suite¹⁵. *L'annexe au Pacte* divisait les Etats en 2 catégories. La 1^{re} comprenait les Membres originaires qui étaient, (parmi les Etats que nous avons cités), les suivants : la Belgique, le Brésil, l'Empire Britannique, la Chine, la France, la Grèce, le Haïti, l'Italie, le Japon, la Pologne, le Portugal la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Tchécoslovaquie. Les Etats-Unis d'Amérique appartiennent à ce groupe, bien qu'ils ne fassent pas partie de la S. D. N. La Cour leur est ouverte de plano. Les Etats suivants, parmi ceux qui nous occupent, formaient le *deuxième groupe* de l'Annexe ; ils furent invités à adhérer au Pacte et y ont adhéré à diverses époques : Le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et, aussi la Suisse, l'Albanie, l'Allemagne, la Bulgarie, l'Esthonie, la Finlande et la Hongrie.

Les Etats suivants, parmi les Membres de la S. D. N. énumérés, *ont signé et ratifié le Protocole de Signature du Statut* : l'Albanie, l'Allemagne, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, la Chine, le Danemark, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, le

13. E. 5, p. 140.

14. Fachiri, op. c. p. 56 ; E. 6, pp. 47, 277. Costa-Rica s'est retiré de la S. des N. en 1927 ; sa signature du Protocole du 16 décembre, non ratifiée, est devenue caduque.

15. Documents (Conseil). p. 210.

Haïti, la Hongrie, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie¹⁶.

En outre, les Etats suivants, des nommés, sont liés par la « *disposition facultative* », visée à l'art. 36 du Statut, et qui y est annexée, sous forme de Protocole spécial, soit qu'ils l'aient signée sans condition de ratification ou autre condition suspensive et ont ratifié le Protocole de Signature du Statut de la Cour, comme p. ex. la Bulgarie, l'Estonie, la Grèce, le Haïti, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède ; soit qu'ils l'aient signée sous condition de ratification ou autre condition suspensive et pour lesquels là ou les conditions sont intervenues : tels, l'Allemagne, la Belgique, le Brésil, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Hongrie, la Suisse. Pour la France, l'Italie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, signataires de la disposition sous conditions, celles-ci, n'étaient pas encore intervenues au 15 juin 1930¹⁷ ; ces Etats n'en sont, donc, pas liés. Il en est de même pour la Chine qui signa le 13 mai 1922 la disposition facultative sous condition de réciprocité et pour un délai de 5 ans¹⁸. Son engagement est, donc, expiré. En 1926, ce pays fut assigné sur la base de la disposition facultative devant la Cour par la Belgique. Le nombre d'Etats qui ont signé la disposition facultative s'élevait au 15 juin 1930 à 43, dont 29 seulement furent effectivement liés¹⁹.

16. E. 1, pp. 351-3, E. 6, p. 47, 8.

17. E. 6, p. 136.

18. E. 3, p. 84.

19. E. 6, p. 136.

CHAPITRE II

DEPOT DE LA DECLARATION ET PARTICIPATION AUX FRAIS DES ETATS NON MEMBRES

Aux termes de la Résolution du Conseil du 17 mai 1922, les Etats non Membres, auxquels celle-ci doit être communiquée, seront désignés par la Cour. Le 28 juin 1922, la Cour décida de la communiquer à un certain nombre d'Etats reconnus, non Membres de la Société, ni mentionnés à l'annexe du Pacte. Cette liste (amendée le 16 juin 1925) comprenait les Etats suivants : l'Allemagne (Membre de la S.D. N. depuis le 10 septembre 1926), la Ville libre de Dantzig (par l'intermédiaire de la Pologne), la Russie, la Turquie, les E. U. A. Ces Etats, furent ainsi admis à ester en justice devant la Cour qui leur notifie les requêtes introductives d'instance et les requêtes pour avis consultatif. (Règl. art. 36, 2 ; 42, 2 ; 73, 1)²⁰.

La jurisprudence de la Cour offre, en plus de l'exemple du Brésil cité, plusieurs autres exemples d'instances, auxquelles prirent part des Etats extérieurs au Pacte. La question du dépôt de la déclaration, visée par la résolution du Conseil, ainsi que celle de la participation aux frais de la procédure (art. 35, al. 3 St.), se posaient donc, pour eux.

On a dit que la Résolution du 17 mai 1922 prévoyait deux espèces de déclarations à son n° 2 : d'un caractère particulier et d'un caractère général. La Cour n'a pas encore eu à connaître d'affaires pour lesquelles sa compétence aurait été stipulée dans une déclaration d'un caractère général, lui conférant une juridiction obligatoire, analogue à celle qui résulte de la disposition facultative, visée à l'al. 2 de l'art. 36 du Statut. Mais dans l'affaire du « Boz-Kourt-Lotus », relative à l'abordage hauturier survenu le 2 août 1926, entre les vapeurs turc et français, affaire introduite aux fins d'arrêt par compromis franco-turc, conclu à Genève le 12 octobre 1926, le Gouvernement turc,

20. E. 1, p. 252. A l'heure actuelle il existe en tout 12 Etats de cette catégorie (E. 6, p. 164) L'Allemagne, la Hongrie (1922) et la République Dominicaine (1924) font maintenant partie de la S.D.N.

un des co-contractants, déposa au Greffe de la Cour, par l'entremise de son chargé d'affaire à La Haye, une déclaration d'un caractère particulier, datée de La Haye, du 24 janvier 1927. Par cette déclaration, dûment notifiée conformément au § 3 de la Résolution, ce Gouvernement acceptait la juridiction de la Cour en l'espèce²¹. La déclaration fut faite conformément au § 2 de l'art. 35 du Règlement de la Cour qui prescrit le dépôt de la déclaration au Greffe au plus tard avec la première pièce de la procédure.

En 1926, lors de la révision du Règlement, il fut décidé que la Cour se prononcerait dans chaque cas d'espèce sur la nécessité de la déclaration. Si la Cour estimait que dans une affaire donnée la déclaration n'était pas nécessaire, il appartiendrait à la Partie adverse de soulever une exception d'incompétence, sur laquelle la Cour statuerait. C'est ce qui se produisit dans « l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise » (A. 6), portée devant la Cour par requête introductive d'instance du Gouvernement allemand, déposée au Greffe de la Cour le 15 mai 1925. La Cour décida, le 16 mai 1925, que les textes pertinents lui permettaient d'accepter la requête allemande, bien que l'Allemagne, qui n'a pas déposé de déclaration, ne fût pas, au moment de l'introduction de l'instance, membre de la S. D. N. Cette décision de la Cour ne fut prise, toutefois, que sous réserve du droit pour la Partie défenderesse (la Pologne) de soulever une exception d'incompétence, fondée sur l'absence de la déclaration en question²². Elle s'appuyait sur le rapport de M. Hagerup, présenté à la 1^{re} Assemblée et adopté par elle le 13 décembre 1920, qui forme, par conséquent, le droit positif de la S. D. N. et fait autorité. Le rapport, commentant l'art. 35 du Statut, s'exprime ainsi : « Pour les autres Etats (non membres de la S. D. N. ni mentionnés à l'annexe du Pacte) leur accès à la Cour dépendra ou bien des dispositions particulières des traités en vigueur (par exemple, des dispositions des traités de paix concernant le droit des minorités, le travail, etc.) ou bien d'une résolution du Conseil » Celui-ci peut poser des conditions pour cet accès, conformément à l'art. 17 du Pacte, sans pourtant qu'il puisse en résulter pour les Parties aucune inégalité devant la Cour²³. La parenthèse ne contient évidemment que quelques traités, donnés à titre d'exemple, et non pas une énumération limitative. La requête allemande, en l'espèce, se fondait sur l'art. 23 de la Convention germano-polonaise de Genève du 15 mai 1922. En n'exigeant pas de déclaration de l'Allemagne, la Cour a donc, interprété l'expression « traités en vigueur » contenue dans le passage du rapport cité, passée

21. E. 3, pp. 89, 121-2 ; C. 13, II, pp. 9, 28.

22. E. 1, p. 252.

23. Docum., p. 210.

dans l'art. 35 du Statut, comme signifiant « traités en vigueur au moment où la Cour est saisie de l'affaire » et non pas « au moment où le Statut est entré en vigueur ». Cette interprétation de la Cour, comme le fit ressortir M. Hammarskjöld, permettrait à tout Etat partie à un traité général — ces termes pris par opposition au compromis — d'ester devant la Cour sans aucune déclaration spéciale. Le domaine de l'application de la Résolution du Conseil se réduirait ainsi, aux cas où la Cour est saisie par compromis ²⁴. Toutefois lors de la révision du Règlement, cette interprétation n'a pas prévalu. M. Anzilotti rappela à cette occasion la genèse des dispositions insérées dans l'art. 35 du Statut. Le Conseil devait fixer les conditions auxquelles les Etats non mentionnés à l'annexe au Pacte pouvaient ester devant la Cour, à l'exception des cas où il y avait des « traités en vigueur ». Cette réserve s'explique par l'impossibilité pour le Conseil de modifier, en imposant des conditions, les traités de paix, en vertu desquels les Etats centraux pouvaient ester devant la Cour, soit comme demandeurs, soit comme défendeurs. La réserve ne vise, donc, que les cas où s'appliquent les traités de paix ²⁵.

Etant donné que la Convention de Genève, rédigée sous les auspices de la S. D. N. était à considérer comme un complément du Traité de Versailles, la décision de la Cour dans l'affaire des intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, ne devait pas faire jurisprudence. La Cour en s'abstenant d'exiger une déclaration de l'Allemagne dans l'affaire dont il s'agit, ne s'était donc, pas écartée de l'interprétation de l'expression « sous réserve des traités en vigueur » donnée ci-dessus. M. Anzilotti proposa — motion qui fut adoptée et entra dans l'art. 35 n°2 du Règlement — que cet article fût mention de la Résolution du Conseil, mais renvoyât à l'art. 35 du Statut pour ce qui concerne les cas où la déclaration serait nécessaire ²⁶. C'est la Cour qui statuera dans chaque cas d'espèce sur la nécessité de la déclaration. Dans la même séance de la Cour (21 juillet 1926), M. Huber rappela que la principale idée dont s'inspire la Résolution du Conseil, et sur laquelle nous avons déjà eu l'occasion d'insister, est d'imposer aux Etats non Membres de la S. D. N. l'acceptation des principes énoncés à l'art. 13 du Pacte.

Vu les considérations qui précèdent, aucune déclaration ne fut exigée de l'Allemagne, défenderesse dans l'affaire « Wimbledon ». Cette affaire fut introduite par requête unilatérale des Gouvernements britanniques, français, italien et japonais en vertu des art. 386 et 380 du Traité de Versailles. Le cas tombait évidemment, sous le coup

24. D. 2 (Addendum), p. 76.

25. Docum. (Cons.), p. 141.

26. D. 2 (Ad.), pp. 104-7.

de la réserve de l'art. 35, al. 2 du Statut, comme prévu dans un traité de paix.

Pour les mêmes motifs, dans l'affaire mentionnée, la Cour n'a pas exigé de l'Allemagne une contribution aux frais de la procédure, écartant l'application de l'art. 35, al. 3 du Statut, car le 13 septembre 1923 elle adopta les conclusions d'un rapport qui, se référant aux observations présentées par MM. Hagerup et Adatci devant la Sous-commission de la 3^e commission de la 1^{re} Assemblée de la S. D. N., établissait que, dans l'intention des auteurs du Statut, cet alinéa ne devait pas s'appliquer aux Etats cités devant la Cour en vertu des articles des traités de paix, lui conférant une juridiction obligatoire ²⁷. Par contre, dans « l'affaire des intérêts allemands etc.... », la Cour fixa, le 21 mai 1926, à fl. 35.000 la somme exigible de l'Allemagne demanderesse au titre de participation aux frais de la procédure, par application de l'al. 3 de l'art. 35 du Statut ²⁸. Bien entendu cette décision de la Cour ne devait pas préjuger des cas qui pouvaient se présenter à l'avenir. Après que l'Allemagne est entrée dans la S. D. N. (le 10 septembre 1926), elle n'eut plus à payer, désormais, les frais afférents à la procédure, conformément à l'art. 35, al. 3 du Statut, dans les nombreuses affaires auxquelles elle était devenue Partie devant la Cour. Une autre instance où l'alinéa cité trouva son application, fut l'affaire du « Lotus » portée devant la Cour par un compromis franco-turc. La Cour fixa à 5.000 florins le montant de la contribution du Gouvernement turc ²⁹. (Pour le Brésil *v. supra*).

En ce qui concerne, maintenant, la *procédure consultative*, il était normal de s'attendre, puisque dans cette procédure il n'y a pas de Parties, proprement dites, qu'aucune déclaration ou autre condition ne fût imposée aux Etats non Membres de la Société, ayant intérêt dans les questions soumises pour avis, lorsqu'ils viendraient donner par écrit ou oralement leurs explications à la Cour. Ainsi, lorsque la Hongrie exprima le désir d'être entendue sur la question de la Compétence en matière agricole de l'O. I. T., le Président Loder déclara, (séance du 22 juin 1922), que la Hongrie avait le droit de se présenter devant la Cour, l'art. 35 du Statut donnant accès de celle-ci à tout Etat, et que son audition aurait lieu aux mêmes conditions que celle des Membres de la Société, le Conseil n'ayant pas fixé de conditions spéciales pour les non Membres en matière d'avis consultatifs. D'autre part, la Hongrie puisait un titre à l'admission devant la Cour dans la

27. E. 3, p. 198 ; Docum. (Conseil), pp. 140-141. Discussion de l'art. 32 de l'avant-projet.

28. *Id.*, p. 199.

29. E. 4, 123, 268.

ratification du traité de Trianon, qui contenait le Statut de l'O. I.T.³⁰. Les requêtes pour avis adressées à la Cour ont touché aux intérêts de plusieurs Etats non Membres. Ces Etats sont : l'U. R. S. S. (B.5, affaire de la Carélie orientale), l'Allemagne (B. 6, affaire relative aux colons allemands dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne; B. 7; affaire de l'acquisition de la nationalité polonaise); la Turquie (B. 10, avis relatif à l'échange des populations grecques et turques; B. 12, affaire de Mossoul — frontière entre la Turquie et l'Irak; B. 16, interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926); la Ville libre de Dantzig (B. 11, affaire du service postal polonais dans le Port de Dantzig; B.15, affaire des fonctionnaires ferroviaires dantzikoïses (compétence des tribunaux de Dantzig); B. 18, la ville libre de Dantzig et l'Organisation Internationale du Travail).

Dans cette énumération les avis 10 et 16, donnés sur deux affaires relatives à l'échange des populations grecques et turques, furent sollicités par la « Commission Mixte pour l'échange des populations grecques et turques » et à l'usage de cette dernière. Bien que la Turquie et la Grèce fussent les puissances directement et essentiellement intéressées dans la solution donnée par la Cour aux questions à elle soumises, relatives à un différend actuellement né entre ces deux Etats, et bien qu'elles fussent non seulement invitées par la Cour à lui fournir des explications orales et écrites, à titre d'Etats intéressés, mais même, dans l'avis 16, autorisées, à raison de la nature du différend, à désigner, par application de l'art. 71 amendé du Règlement de la Cour, des juges *ad hoc* de leur nationalité (faculté, à laquelle les deux Gouvernements ont, d'ailleurs, renoncé)³¹, formellement, c'est pour la Commission mixte que l'avis fut demandé par le Conseil. Toutefois, dans l'avis 16, pour s'assurer que l'avis sera exécuté, le Conseil, avant de transmettre la demande d'avis à la Cour, prit soin d'obtenir le consentement des Gouvernements intéressés dans l'affaire à l'institution de la procédure dont il s'agissait. Sa préoccupation était donc, la même que celle de la Résolution du Conseil du 17 mai 1922, qui, comme on l'avait fait précédemment ressortir, avait principalement en vue, en instituant la déclaration pour les Etats non Membres, d'obtenir l'exécution des décisions de la Cour. On remarquera, que dans l'avis mentionné, le Conseil s'assura du consentement non seulement de la Turquie, mais également de la Grèce, Membre de la S. d N. et, par conséquent, liée par l'art. 13 du Pacte. La raison en est que les avis consultatifs ne sont pas obligatoires pour les Parties, même s'ils sont incorporés dans une recommandation, prise à l'unanimité

30. C. 1, p. 8.

31. B. 16, p. 8.

par le Conseil, (art. 15, al. 6 du Pacte). Notons, que c'est bien la seule question de l'exécution que le Conseil eut en vue, en s'assurant du consentement des Etats intéressés, et non le principe, bien qu'il se fût agi en l'espèce « d'un différend actuellement né » entre les deux Etats, qui fut énoncé par la Cour dans son avis 5, et selon lequel il est contraire à l'indépendance d'un Etat d'être assigné en justice sans son assentiment³². L'exécution d'une décision est en étroite connexion avec l'observation de ce principe et en est un corollaire. Toutefois, en l'espèce la question de son observation ne se posait pas (au moins au point de vue formel), comme dans l'avis 5 (Affaire de la Carélie Orientale) pour la Russie, puisque, comme on l'avait dit plus haut, officiellement c'est la C.M.E. qui sollicitait l'avis de la Cour pour se guider, et non pas la Turquie et la Grèce.

Toute autre fut la situation dans l'avis 5. La Cour s'y est, croyons-nous, placée non au point de vue formel, mais au point de vue de l'esprit de la Résolution du 17 mai 1922, bien qu'il n'y pût être question de l'application de cette résolution qui ne vaut que pour les instances pour arrêt. Mais, le raisonnement suivant de la Cour semble corroborer notre point de vue : « La Cour, dit-elle, se rend compte qu'elle n'est pas invitée à trancher un différend, mais à donner un avis consultatif. Cependant, cette circonstance ne modifie pas essentiellement les considérations ci-dessus. La question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais concerne directement le point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie³³, et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une enquête sur les faits qui sont à la base de l'affaire. Répondre à la question équivaudrait en substance à trancher un différend entre les Parties. La Cour étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des A. C. »³⁴. La Cour dans les développements qui précèdent le passage cité, auxquels se réfèrent les mots « considérations ci-dessus », déduit logiquement du caractère contentieux (« différend actuellement né ») de la question qui lui fut posée par le Conseil, la nécessité d'emprunter à la procédure pour arrêts les règles à suivre en l'espèce. Cet emprunt a lieu également en ce qui concerne les principes. Ainsi la Cour constate : « La Russie n'étant pas Membre de la S. D. N., il s'agit d'un cas prévu à l'art. 17 du Pacte. D'après cet

32. B. 5, p. 27.

33. Par sa Résolution du 21 avril 1923, le Conseil de la S.D.N. demanda à la Cour un avis sur la question suivante : « Les art. 10 et 11 du Traité de paix entre la Finlande et la Russie signé à Dorpat le 14 octobre 1920, ainsi que la déclaration y annexée de la délégation russe concernant l'autonomie de la Carélie Orientale, constituent-ils des engagements d'ordre international, obligeant la Russie vis-à-vis de la Finlande à l'exécution des dispositions y contenues (B. 5, p. 7). »

34. B. 5, pp. 28-9.

article, en cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société, l'Etat étranger à la Société est invité à se soumettre aux obligations qui s'imposent aux Membres, aux fins de règlement du différend. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des art. 12 à 16 s'appliquent, sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil. Cette règle ne fait du reste que reconnaître et appliquer *un principe* qui est à la base même du droit international : *le principe de l'indépendance des Etats*. Il est bien établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel autre procédé de solution pacifique, sans son consentement. Ce consentement peut être donné une fois pour toutes sous forme d'une obligation librement acceptée ». Tel est le cas des Membres de la S. D. N. qui sont liés par les obligations résultant des dispositions du Pacte concernant le règlement pacifique des différends internationaux. Le consentement de se soumettre à ce règlement peut, — et c'est ce qui a lieu généralement pour les Etats non Membres de la Société, non liés par le Pacte, — « par contre, être donné dans un cas déterminé, en dehors de toute obligation préexistente » Or, la Russie, Etat étranger à la S. d. N., n'a jamais donné un consentement pareil.

Bien des règles ont passé de la procédure pour arrêts dans celle pour avis. L'assimilation des deux procédures a été accentuée par l'amendement à l'art. 71 du Règlement de la Cour, dont l'al. 2 prescrit l'application de l'art. 31 du Statut, relatif à la nomination par les Etats des juges nationaux, en matière de procédure consultative, comme s'il s'y fût agi de véritables parties à l'instance. Une telle nomination a eu lieu dans l'avis 15 (compétence des tribunaux de Dantzic), affaire dont il sera question plus loin. Dans l'avis 5, la Cour relève encore une circonstance insolite, propre surtout à la procédure contentieuse : la nécessité de vérifier les faits de l'affaire. Une requête pour avis, dit la Cour, implique d'habitude que « les faits sur lesquels l'avis de la Cour est demandé sont constants ». Toutes ces analogies de situations dans l'avis étudié avec ce qu'on voit d'habitude en matière d'arrêts ont amené, pensons-nous, la Cour à estimer nécessaire qu'une autre formalité de la procédure pour arrêts fût appliquée en l'espèce, celle notamment qui pourvoit à l'exécution effective de la décision de la Cour. Ce but est atteint, on le sait, par le dépôt au Greffe par l'Etat non Membre, Partie en l'instance, d'une déclaration conformément à la résolution du Conseil du 17 mai 1922. Mais la Résolution ne vaut pas pour la procédure consultative. Il eût fallu donc, au Conseil obtenir d'une autre façon, par exemple comme dans l'avis 16, l'assentiment de l'Etat intéressé (La Russie) à la procédure qui allait s'ouvrir, et

une promesse d'exécuter de bonne foi la sentence rendue. Ni l'un ni l'autre ne fut obtenu en l'espèce. Pour ces raisons et afin de sauvegarder son prestige la Cour ne put, juridiquement et moralement, que décliner sa compétence par un non liquet.

Mossoul. — Dans l'affaire de Mossoul (B. 12. frontières entre la Turquie et l'Irak), la situation fut différente. Nous avons exposé plus haut ce que nous pensions de la fin de non recevoir déduite par la Turquie du caractère soi-disant politique du litige qui la séparait avec la Grande-Bretagne, puissance mandataire de l'Irak³⁵, pour s'opposer à la demande d'avis que le Conseil décida d'adresser à la Cour. Par sa nature le différend qui divisait la Turquie et la Grande-Bretagne était un différend actuellement né. Les deux Parties ne pouvaient s'entendre sur le tracé de la frontière entre la Turquie et l'Irak (Mésopotamie), placé sous le mandat britannique. Lors des négociations du traité de Lausanne du 24 juillet 1923, qu'on substitua à celui de Sèvres, non ratifié par la Turquie, on est arrivé, à la suite de laborieuses discussions, à insérer dans le nouveau traité l'art. 3 § 2, dont la formule définitive fut arrêtée le 11 juillet 1923³⁶. D'après ce paragraphe, la frontière entre la Turquie et l'Irak était à déterminer à l'amiable dans un délai de neuf mois. A défaut d'accord, c'est devant le Conseil de la S. D. N. que le litige devait être porté.

Les négociations directes entre les Parties, prévues à l'art. 3 § 2, échouèrent et le gouvernement britannique demanda au Secrétaire général de la S. D. N. par une lettre du 6 août 1924 que la question de la frontière de l'Irak fût inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil. Le 25 août 1923 le gouvernement turc s'associa à cette démarche³⁷. Mais, dès la première séance du Conseil (20 septembre 1923), des divergences se déclarèrent entre les Parties quant à la nature du rôle que le Conseil aurait à jouer en l'affaire. Tandis que le représentant de la Grande-Bretagne considérait que ce rôle serait celui d'arbitre, dont la sentence finale devait être acceptée d'avance par les deux Parties, le représentant de la Turquie, tout en déclarant que le Gouvernement turc « reconnaissait au Conseil la plénitude des attributions que lui confère l'art. 15 du Pacte de la

35. Télégramme du 8 oct. 1925, C. 10, p. 17, B. 12, p. 8.

36. Art. 3 : De la mer Méditerranéenne à la frontière de Perse, la frontière de la Turquie est fixée comme suit : 1° Avec la Syrie : la frontière définie dans l'art. 8 de l'Accord franco-turc du 20 octobre 1921 ; 2° Avec l'Irak : la frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois ; à défaut d'accord entre les deux Gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la S.D.N. Le Gouvernement turc et britannique s'engagent réciproquement à ce que, en attendant la décision à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre, de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépendra de cette décision.

37. B. 12, p. 15.

S. D. N. », soutenait « qu'il n'était question que d'arriver à une solution avec le consentement des Parties en cause, grâce aux *bons offices* du Conseil » et « non à une décision prise par lui en dehors d'elles »³⁸.

C'est alors que le Conseil décida de prier la C. P. de donner un avis consultatif sur les divergences pendantes entre les deux Parties.

La Cour relève au début de l'avis une certaine inconséquence de la thèse turque. En effet, si l'un des alinéas du § 2 de l'art. 3 du traité permettait aux Parties de régler la question litigieuse par un accord amiable, on concevrait difficilement que la décision d'un tiers (le Conseil), qui devait être rendue en cas d'échec des négociations directes des Parties, ne le pût que de leur assentiment et pût, après coup, être remise en question. C'eût été admettre la possibilité que la question ne fût jamais réglée, et donner aux Parties le moyen de s'opposer à toute solution proposée. Le traité ne pouvait aboutir à un résultat aussi absurde ; son but est d'assurer une solution définitive et obligatoire du litige en déterminant la frontière d'une façon définitive. Ceci résulte, dit la Cour, « de la nature même d'une frontière et de toute convention destinée à établir les frontières entre deux pays »³⁹.

Mais la question qui nous intéresse actuellement est de savoir si l'avis de la Cour était obligatoire pour la Turquie ? Remarquons, que pour la Turquie, Etat non Membre de la S. D. N., la question de son assentiment à un recours au Conseil ne se posait pas comme dans l'affaire de la Carélie Orientale, car la Turquie avait par deux fois donné son consentement à ce recours : d'abord, dans le Traité de Lausanne, ensuite, en s'associant à la démarche britannique du 6 août 1924. Mais il y a plus. La question du consentement de la Turquie à la demande d'avis de la Cour ne se posait pas non plus, et ceci malgré le fait que, comme l'indique M. de Visscher⁴⁰, il s'agissait de savoir quelle était l'étendue des obligations assumées par les Parties en vertu de l'art. 3 du traité de Lausanne, question qui n'était pas uniquement de procédure mais touchait au fond même du litige. En effet, si la Cour jugeait, comme elle l'avait fait, que « la décision à prendre » par le Conseil de la S. D. N. en vertu dudit article serait obligatoire pour les Parties, cette décision constituerait par cela même une détermination définitive de la frontière turco-irakienne, dont la modification ne dépendrait plus des Parties. Mais la Turquie, en reconnaissant que le Conseil jouissait « de la plénitude des attributions que lui confère l'art. 15 du Pacte », pour statuer sur la question

38. B. 12, pp. 16, 18.

39. *Id.*, p. 20.

40. *Cours. Ac.*, 1929, T. I^{er}, p. 33.

litigieuse, lui reconnu son droit d'adresser, en vertu de l'art. 3, une requête d'avis consultatif à la Cour, sur une question de droit obscure formant un élément de sa future décision. Ce droit est à la base de la médiation obligatoire du Conseil qu'organise l'art. 15 du Pacte, et les Parties ne peuvent s'y opposer par leur vote⁴¹. Or, la réponse donnée par la Cour à la requête d'avis confirme non seulement le minimum des pouvoirs à l'égard du litige dont le Conseil, à la compétence duquel les Parties se sont volontairement et expressément soumises, jouit en vertu de l'art. 15 du Pacte, mais encore, par une interprétation de l'article pertinent, découvre un surcroît de pouvoirs que les Parties avaient accordés au Conseil en signant le Traité de Lausanne et qu'une des Parties, la Turquie, croyait possible de lui contester. Ainsi, s'explique qu'en donnant son assentiment au recours devant le Conseil, la Turquie se trouva liée par l'avis de la Cour, qui reconnut à la future décision du Conseil un effet obligatoire.

Mais il existe un argument de plus, tiré de la nature même du texte invoqué, en faveur de l'effet obligatoire de l'avis de la Cour pour la Turquie. Le traité de Lausanne fut substitué au traité de Sèvres, non ratifié. Or, la Cour a pour mission principale (v. *supra*) l'application et l'interprétation des traités de paix⁴². Bien que l'art. 3 al. 2 du traité ne mentionne pas expressément l'intervention de la Cour, il n'y a aucun doute que le Conseil dans l'accomplissement de la mission que lui confère cet article n'ait pu provoquer cette intervention.

Le fait qu'on est en présence d'une situation visée par un traité de paix permet de définir nettement la position de la Turquie au regard de la Cour et résoudre la question du dépôt de la déclaration. La Turquie n'est pas Membre de la S. D. N., et c'est aux conditions visées à l'art. 17 du Pacte, invoqué par la Grande-Bretagne, et sur un pied d'égalité avec les autres Membres, qu'elle doit figurer au Conseil⁴³. On serait tenté d'en déduire, vu le caractère actuel du différend en question et en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour dans l'affaire de la Carélie Orientale, où la Cour poussa très loin l'assimilation entre les procédures contentieuse et consultative, que, à supposer que ce fût pour arrêt que l'affaire vînt devant la Cour, la Turquie serait tenue de déposer une déclaration, conformément à la résolution du Conseil du 17 mai 1922. Or, il n'en est rien, puisque le litige entre la Grande-Bretagne et la Turquie est un cas qui tombe sous l'application d'un traité de paix, celui de Lausanne, qui est venu remplacer le traité de Sèvres devenu caduc. Le traité de Lausanne, comme ce

41. De Visscher, « Justice et médiation internationale », *R.D.I.L.C.*, 1928, pp. 256, 257.

42. B. 10, p. 13.

43. B. 12, p. 15, 16.

dernier, est donc, visé par la réserve de l'art. 35, al. 2 du Statut de la Cour, exemptant les Etats signataires du dépôt de la déclaration en question. La raison de cette exemption est entre autre, dans le fait que l'obligation d'exécuter la sentence de la Cour, but poursuivi par le dépôt de la déclaration, résulte pour les signataires d'un traité de paix, de cette signature même.

CHAPITRE III

LA PROCÉDURE MINORITAIRE

Avis VI et VII.— Les avis VI et VII furent données par application des dispositions du traité des Minorités, qui institue une procédure spéciale pour la protection des populations qui en sont bénéficiaires. Ces avis présentent un intérêt particulier, car une des puissances intéressées fut l'Allemagne qui à l'époque n'était pas Membre de la S. D. N. Le traité des Minorités fut conclu entre la Pologne et les Principales puissances en exécution de l'art. 93 du traité de paix de Versailles, du 28 juin 1919, avec la Pologne. Cet article dispose : « La Pologne accepte, en agréant l'insertion dans un traité avec les Principales Puissances alliées et associées, les dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion ». Le traité que la Pologne a ainsi accepté de conclure, fut signé le même jour et forme, pour ainsi dire, le complément du Traité de Versailles. C'est sur la base de ses stipulations que s'est déroulée l'action du Conseil dans les deux affaires dont il est question.

Les principaux traits du traité des minorités conclu par la Pologne, identiques à ceux d'autres traités ou déclarations conclus ou faites par la plupart d'Etats nouvellement formés ou agrandis après la guerre (Tchécoslovaquie, Roumanie, Yougoslavie, Lithuanie, etc.) sont les suivants : Pour « conformer ses institutions aux principes de liberté et de justice » et « d'en donner une sûre garantie à tous les habitants des territoires dont elle assume la souveraineté... la Pologne s'engage d'incorporer les stipulations du traité des minorités dans sa législation *comme lois fondamentales*⁴³ », en agréant que ces stipulations « dans la mesure où (elles)... affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue..... constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la *garantie*

de la S. D. N. » (Art. 12 du traité, al. 1). Cette disposition place les minorités dans une situation exorbitante du droit commun, puisque en tant que citoyens polonais, ils jouissent déjà « du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais » (art. 8 ; voir aussi art. 7. T. D. M.). A la « garantie » accordée aux minorités par la S. D. N. (qui figure dans les traités des Minorités à titre de troisième co-contractant), s'attache d'abord cette conséquence que les stipulations des articles de ces traités « ne pourront être modifiés sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la S. D. N. » Les principales Puissances de leur côté, « s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme » par cette majorité (art. 12, al. 1). Mais, ensuite tout Membre du Conseil de la S. D. N. aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, dont parle l'al. 1 de l'art. 12, et le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance. (al. 2).

La Cour a interprété cette disposition comme donnant au Conseil la faculté, dans les hypothèses envisagées, « de demander l'avis de la Cour sur les points de droit dont la solution pourrait déterminer son action »⁴⁵. Il résulte du rapport Tittoni, approuvé par le Conseil le 25 octobre 1920, que la protection des minorités n'est pas seulement un droit mais un devoir pour les Membres du Conseil. L'art. 12, al. 3 du T. D. M. y pourvoit également, en stipulant, « qu'en cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles (du Traité), entre le Gouvernement polonais et l'une quelconque des Principales puissances alliées et associées ou toute autre Puissance, Membre du Conseil de la S. D. N., cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'art. 14 du Pacte de la S. D. N. Le Gouvernement polonais agréé que tout différend de ce genre sera, si l'autre Partie le demande, déféré à la C. P. J. I. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'art. 13 du Pacte ».

La « garantie » de la S. D. N. décrite, inaugure un système nouveau dans le domaine des relations internationales. Auparavant, la garantie de l'exécution des dispositions de ce genre revenait au « concert européen ». Le nouveau système assure cette garantie à l'aide de deux organes : le Conseil et la C. P. J. I. Mais là ne s'arrête pas l'innovation introduite par le Traité. Les membres des Minorités eux-mêmes, ainsi que les Etats non représentés au Conseil de la S. D. N., ont le droit

45. B. 6, p. 22.

de porter à la connaissance de celui-ci toute infraction ou danger d'infraction aux dispositions dudit traité. Pourtant, ce n'est là qu'un droit à un acte qui gardera le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple ; il ne peut pas avoir pour effet de saisir compétemment le Conseil et de provoquer son intervention. Ledit effet n'est attaché qu'à l'acte de l'un des Membres du Conseil. Mais, comme l'établit la Cour dans son avis 6, il est indifférent, « comment et par qui le ou les Membres du Conseil ont pu être amenés à signaler l'affaire à l'attention du Conseil ». Ainsi « lorsque l'affaire (des colons allemands)... parvint pour la première fois à la connaissance de la S. D. N., elle fut soumise par le Secrétariat de la Société et par le Conseil à la procédure prévue à cet effet par le Conseil » à qui appartient de régler la procédure, en matière de questions de minorités (Résol. du Conseil du 27 juin 1921).

Conformément à cette procédure la pétition, adressée par les colons, fut portée à la connaissance du représentant de la Pologne auprès du Secrétariat de la S. D. N. et un Comité de trois Membres de la Société, représentant chacun son Gouvernement fut constitué, pour l'examen de l'affaire (Rés. Cons. du 25 oct. 1920). Ce comité élaborait un rapport, et c'est ainsi, dit la Cour, que l'affaire avait été portée à la connaissance du Conseil⁴⁶. Les pétitions dont il s'agit doivent remplir certaines conditions quant au fond (avoir pour objet la protection des minorités conformément aux Traités ; ne pas constituer une demande de rupture des liens politiques entre la minorité et l'Etat dont elle fait partie), et quant à la forme (ne pas émaner d'une source anonyme ou mal établie, être rédigées sans violence de langage), (Rés. Cons. du 5 septembre 1923) L'Etat intéressé peut soulever des objections contre la recevabilité de la pétition. Le Président du Conseil et deux de ses Membres statueront sur cette question.

Dans les deux affaires jugées par la Cour, ce n'est pas l'Allemagne qui porta les controverses entre le Gouvernement polonais et les Minorités allemandes à la connaissance de la S. D. N., mais « l'Association Allemande pour la sauvegarde des droits des Minorités en Pologne » (*Deutschtumsbund zur Wahrung des Minderheitsrechte in Poland*) de Bydgoszek (Bromberg). L'une des affaires (colons allemands en Pologne) fut portée par un télégramme adressé le 8 novembre 1921 au Secrétariat Général de la S. D. N., l'autre, (l'acquisition de la nationalité polonaise ; interprétation de l'art. 4 du Traité des Minorités) par la pétition du 12 novembre 1921. Le Conseil de la S. D. N. s'est occupé simultanément de ces deux affaires. Mais, tandis que la

46. B. 6, p. 21-2 ; 17.

première fut soumise à la Cour pour avis le 3 février 1923, la deuxième, étant donné les pourparlers n'ayant d'ailleurs pas abouti, qui étaient en cours sur cette question entre l'Allemagne et la délégation polonaise, à Dresde, ne fut déférée à la Cour que le 7 juillet 1923, après que l'échec des négociations directes fut devenu certain, et le Conseil ne put, sans manquer aux devoirs qu'il assumait à l'égard des minorités, continuer à garder son attitude expectative.

Avis VI. Les colons allemands en Pologne. — Les circonstances ayant donné lieu au télégramme du 8 novembre, sont les suivantes : Un certain nombre de colons allemands occupent dans les territoires rattachés après la guerre à la Pologne des terres en vertu des contrats de deux espèces : Les *Rentengütsverträge*, qui sont de leur nature une variété de contrat de vente, et des *Pachtverträge* qui sont des contrats de location à des conditions spéciales pour un certain nombre d'années, convertibles en *Rentengütsverträge*. Ces contrats furent passés conformément aux lois prussiennes, dont la première date du 26 avril 1886, (c'est-à-dire de l'époque où les territoires en question appartenaient à l'Allemagne), avec le Gouvernement prussien par l'intermédiaire de la « Commission de Colonisation pour la Prusse Occidentale et la Posnanie ». L'incident qui provoqua la plainte de la *Deutschtumbund* fut une sommation adressée par le Gouvernement polonais aux colons, de quitter leurs propriétés avant le 1^{er} décembre 1921, que la plaignante considérait comme faite en violation des stipulations du traité des Minorités. Pour sa défense la Pologne invoquait la loi polonaise du 14 juillet 1920, qui fut édictée, soutenait-elle, dans l'exercice des droits à elle conférés par le Traité de Versailles et, notamment par son art. 256, selon lequel « les Puissances cessionnaires de territoires allemands acquerront tous biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et situés dans ces territoires.. » Cet article permettrait à la Pologne de se considérer comme propriétaire légitime des terres détenues par les colons allemands en vertu des contrats, dits « *Rentengütsverträge* », qu'elle déclara non valables, étant donné que leur conclusion n'était pas suivie avant la date de l'armistice (11 novembre 1918) d'une formalité dénommée « *Auflassung* ». La Pologne ne reconnaissait pas non plus les baux, « *Pachtverträge* », contractés avant l'armistice sur les domaines de l'Etat allemand, et remplacés, après cette date, par des « *Rentengütsverträge* ». D'autre part, elle contestait à la S. D. N. la compétence pour s'occuper des pétitions plus haut mentionnées de la *Deutschtumbund*.

Mis en présence de ces objections, le Conseil décida de poser à la Cour les questions suivantes : l'annulation des « *Rentengütsverträge* » suivie de l'expulsion des colons par le Gouvernement polonais et la

non reconnaissance des Pachtverträge concernant-elles des obligations d'intérêt international de la nature de celles que vise le traité des Minorités signé à Versailles le 28 juin 1919 et, partant, ces points relèvent-ils de la sphère de compétence de la S. D. N. telle qu'elle résulte dudit traité? Dans le cas de l'affirmative, la position prise par le Gouvernement polonais à l'égard des colons allemands titulaires de Renten-gutsverträge et de Pachtverträge est-elle en conformité avec ses obligations internationales?».

On a dit plus haut que la Cour s'est prononcée en faveur de la régularité de la saisine du Conseil de la S. D. N. effectuée conformément à la procédure qu'il avait instituée en matière des minorités. En outre elle déclara que les termes de l'al. 2 de l'art. 12 du traité nommé, donnaient au Conseil le pouvoir de lui adresser une demande d'A. C. ⁴⁷. Ensuite, la Cour procède à l'examen de l'exception polonaise. A son avis, la question de savoir si la sommation polonaise constitue une infraction ou un danger d'infraction à l'une des obligations auxquelles se réfère l'art. 12, relève de la compétence du Conseil. En l'espèce, il s'agissait bien d'une menace qui pesait sur les droits civils garantis par l'art. 7 du T. D. M., l'expression « droits civils » englobant des droits privés, découlant des contrats, tels que les Rentengutsverträge et les Pachtverträge, relatifs à la possession ou à l'usage des biens meubles et immeubles. D'autre part, l'art. 5 de la loi polonaise du 14 juillet 1920, qui enjoint l'expulsion des personnes occupant une propriété foncière en vertu d'un contrat conclu avec les personnes auxquelles s'est substitué le fisc polonais en exécution de l'art. 1 de ladite loi, (telles que la Couronne, le Reich et les Etats allemands), tout en n'établissant pas de distinction expresse de race, établit *en fait* un traitement différentiel pour les personnes de race allemande, ayant traité avec le gouvernement prussien. Cet article tombe, donc, sous le coup de l'art. 8 du T. M. qui garantit aux Minorités ethniques le même traitement « en droit et en fait » que celui dont jouissent les autres ressortissants polonais ⁴⁸. Ayant ainsi établi l'applicabilité du Traité des Minorités et, partant, la compétence du Conseil, la Cour relève que la date de l'Armistice (11 novembre 1918), considérée par la Pologne comme affectant la validité des contrats dont il s'agit, n'a pas, en réalité, cet effet, étant donné que jusqu'au 10 janvier 1920, date du transfert effectif de la souveraineté sur les territoires allemands, le Gouvernement du Reich a gardé la compétence à l'effet d'accomplissement d'actes de l'administration du pays ⁴⁹.

47. B. 6, p. 22.

48. B. 6, pp. 23-4.

49. *Id.*, p. 28.

En ce qui concerne maintenant l'effet de l'Auflassung, la Cour établit qu'indépendamment de l'accomplissement de cette formalité le Rentengutsvertrag, en lui-même, a l'effet d'un contrat pour l'acquisition d'un bien-fonds, valide et bon en justice⁵⁰. L'Auflassung (transfert), suivi d'une inscription au registre foncier ne fait que transformer le *jus ad rem* du colon en *jus in re*. Par conséquent, bien que la souveraineté et le droit à la propriété des domaines d'Etat aient changé, le colon, qui a passé un Rentengutsvertrag avec l'Etat prussien resté inscrit comme propriétaire foncier sur les registres après le 11 novembre 1918, pour cause de l'inaccomplissement de l'Auflassung avant cette date, a un droit acquis qui doit être respecté par le nouveau souverain territorial⁵¹. Les mesures prises par les autorités polonaises en vertu de la loi du 14 juillet 1920 constituent donc, une annulation virtuelle des droits acquis par les colons du fait de leurs contrats, contraire à l'égalité du traitement garanti en droit et en fait par le Traité des Minorités. L'Auflassung ne peut être considéré, — même si l'on admettait que la date de l'armistice fût la date décisive pour la détermination de la validité des contrats, — comme distrayant des valeurs publiques ou diminuant la valeur du domaine public ou privé du Gouvernement allemand (Convention d'Armistice, Protocole de Spa), car même avant l'Auflassung les colons étaient en possession légale des terres en vertu des contrats passés.

Les conclusions de la Cour pour les Pachtverträge sont les mêmes que pour les Rentengutsverträge. En ne reconnaissant pas ces contrats dans les cas où ils furent remplacés après le 11 novembre 1918 par des Rentengutsverträge, la Pologne ne s'est pas conformée à ses obligations internationales. Le preneur à bail acquiert un droit opposable en justice, il s'attache personnellement à la terre et peut raisonnablement s'attendre à l'occuper d'une façon permanente. Le transfert de la souveraineté n'a pas affecté les Pachtverträge qui sont restés en vigueur. Leur conversion en Rentengutsverträge est une opération qui rentre dans les droits d'administration normale et de propriété dont l'Allemagne a gardé l'exercice jusqu'au transfert effectif des territoires cédés à la Pologne.

Il est à noter que dans l'avis étudié toute la procédure fut instituée par le Deutschtumsbund, personne morale du droit privé, indépendamment du Gouvernement allemand qui y fut intéressé. Celui-ci n'a reçu une notification qu'après le 3 février 1923, date où une demande d'avis fut adressée par le Conseil. Dans la procédure devant

50. *Id.*, p. 30.

51. *Id.*, p. 36.

celui-ci, c'est l'Association allemande qui a, conjointement avec le représentant de la Pologne à Genève, fourni les informations soit au Comité des représentants des Puissances siégeant au Conseil, soit au Conseil lui-même lors de sa session extraordinaire, tenue à Londres ⁵². Par contre, c'est le représentant de l'Allemagne, M. Schiffer, qui a fourni des explications orales à la Cour, et l'Allemagne, Etat non Membre de la S. D. N., figura dans l'instance judiciaire aux mêmes conditions que les Etats Membres. Ceci s'explique par le fait qu'en matière d'A.C. aucune condition spéciale pour l'admission des Etats non Membres n'a été fixée par le Conseil ⁵³.

Mais il existe une autre raison qui eût permis à l'Allemagne d'ester devant la Cour sans remplir les conditions prévues dans la résolution du Conseil du 17 mai 1922 pour les Etats non Membres, à supposer que l'affaire étudiée vînt devant la Cour pour arrêt. L'avis fut donné sur un cas entraînant l'application du Traité des Minorités entre la Pologne et les principales Puissances, qui forme un complément du Traité de Versailles, comme conclu en exécution de son art. 93. Or, les cas de l'appel à la Cour en vertu des traités de paix, visés par la réserve de l'art. 35, al. 2 du Statut relative aux « traités en vigueur », ne donnent pas lieu au dépôt de la déclaration. Il est à noter, qu'un recours pour arrêt aurait pu en réalité, se produire en vertu de l'al. 3 de l'art. 12 du T. M., qui permet aux Puissances Membres du Conseil de déférer à la C. P. toute divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait entre elles et la Pologne concernant les articles du Traité dont il s'agit. Dans cette hypothèse, l'Allemagne intervenant soit en vertu de l'art. 62 ou même de l'art. 63 du Statut de la Cour, comme signataire du Traité de Versailles, dont l'art. 93 pourvoit à la protection en Pologne des intérêts des minorités de race, de langue et de religion, aurait été admise à ester devant la Cour sans déposer aucune déclaration, la Résolution du 17 mai 1922 lui étant, pour les motifs exposés plus haut, inapplicable.

Dans l'avis VII (question de l'acquisition de la nationalité polonaise), la situation de l'Allemagne devant la Cour fut identique à celle dans l'avis précédent, et les considérations ci-dessus, sur les conditions auxquelles il lui eût été possible de figurer dans une instance pour arrêt, gardent par conséquent leur valeur.

Avis VII. Interprétation de l'art. 4 du traité des Minorités polonais.—

Comme on l'avait, déjà dit, la question de l'interprétation de l'art. 4 du T. D. M. ne fût posée à la Cour que le 7 juillet 1923. Au début,

52. B. 6, pp. 16-17.

53. C. I., p. 8. Président Loder sur l'admission des explications orales de la Hongrie (affaire de la Compétence de l'O.I.T., en matière agricole).

lorsque la question fut portée à la connaissance de la S. d. N. par la pétition de l'Association allemande du 12 novembre 1921, l'affaire a suivi la même procédure que l'affaire des colons, c'est-à-dire qu'elle fut examinée, d'abord, par un Comité composé de représentants des trois Membres du Conseil, qui rédigea un rapport, approuvé par le Conseil le 17 mai 1922. Plus tard, sur la base de renseignements supplémentaires, le représentant du Brésil, M. da Gama, présenta un autre rapport, recommandant la soumission de la question à un Comité de juristes. Les conclusions auxquelles est arrivé ce Comité, furent contestées par la Pologne, et, après qu'il fut établi que les négociations directes engagées à Dresde, entre ce pays et l'Allemagne, sur l'interprétation de l'art. 4 mentionné n'avaient pas abouti, le Conseil adressa à la Cour une demande d'A. C. conçue de la façon suivante :

La question concernant la situation des personnes nées sur le territoire qui fait actuellement partie de la Pologne, leurs parents y étant domiciliés au moment de cette naissance, en tant que ces personnes appartiennent à des minorités de race et de langue, qui résulte de l'application par la Pologne de l'art. 4 al. 1 du T. M. relève-t-elle de la compétence de la S. D. N. aux termes dudit traité ? Dans l'affirmative, l'art. 4 du Traité mentionné se réfère-t-il uniquement au domicile des parents au moment de la naissance de l'individu, ou requiert-il aussi le domicile des parents au moment de l'entrée en vigueur du traité ? ⁵⁴.

D'après la thèse polonaise, il n'y a que les personnes dont les parents ont été domiciliés sur le territoire susdit aussi bien au moment de la naissance de l'individu qu'à la date de l'entrée en vigueur du Traité précité, c'est-à-dire le 10 janvier 1920, qui possèdent de plein droit la nationalité polonaise en vertu de l'art. 4 du T. D. M. et jouissent, par conséquent, de tous les droits et garanties que ledit traité reconnaît aux ressortissants polonais appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue. D'autre part, la Pologne contestait que la garantie de la S. D. N., stipulée dans l'art. 12 du T. M., s'étendît aux articles 3 à 6 de ce traité, relatifs à l'acquisition de la nationalité polonaise, ladite garantie ne pouvant s'étendre qu'aux articles affectant des personnes dont l'appartenance à la minorité était établie. Or, il s'agissait précisément de savoir si les personnes de race allemande intéressées, étaient des ressortissants polonais.

La Cour arrive, par l'examen des expressions employées dans les textes pertinents (art. 93, Traité de Versailles ; art. 2, T. M.), à établir

54. Art. 4, al. 1^{er} du T. M. : La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit, et sans aucune formalité, les personnes de nationalité allemande, autrichienne ou russe, qui sont nées sur ledit territoire de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent traité, elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées.

que ces textes ne s'attachent pas pour définir la notion de minorité à l'allégeance politique⁵⁵ : cette notion est plus large. La constatation de la Cour s'appuie sur la préoccupation du T. D. M. d'empêcher les Etats de refuser pour des considérations de race, de religion ou de langue leur nationalité à certaines catégories de personnes, rattachées par un lieu effectif au territoire attribué à ces Etats. Etant donné l'intérêt primordial qu'ont les personnes d'origine non-polonaise à se prévaloir des dispositions qui leur permettent d'acquérir la nationalité polonaise, les art. 3 à 6, qui créent cedroit à l'acquisition de ladite nationalité au bénéfice des personnes de nationalité allemande, furent inclus dans le T. M. et placés sous la protection de l'art. 12 du traité. L'art. 4 ne vise pas, exclusivement des minoritaires, ressortissants polonais, pas plus que le traité des Minorités, en général, ni même les minoritaires habitant le territoire polonais, Il est, donc,. naturel que l'art. 12 du traité pour autant qu'il place sous la garantie de la S. D. N. les personnes appartenant aux minorités, visées par les articles qui le précèdent, étende cette garantie également à l'application des articles 3 à 6 du Traité des Minorités.

Ainsi, la compétence du Conseil se trouve établie. Elle constitue, en la matière, la plus importante dérogation au principe, selon lequel, avant de s'adresser aux juridictions internationales, les ressortissants d'un pays doivent épuiser les voies judiciaires internes. Mais, comme s'est exprimé Lord R. Cecil lors de la discussion de l'opportunité de soumettre la question de l'interprétation de l'art. 4 pour avis à la Cour, cette question, qui fut présentée sous la forme d'un différend entre les Gouvernements polonais et allemand, ne regarde pas, à proprement parler, les Gouvernements. Le Conseil, agissant dans l'accomplissement de ses devoirs envers les minorités, est libre de demander un A. C. sur une question d'ordre juridique qui lui paraît obscure⁵⁶. Il est vrai que M. Mrozowski, représentant du Gouvernement intéressé, fut invité à prendre place à la table du Conseil pour fournir des informations désirées, de même que plus tard, des explications orales furent fournies devant la Cour par le représentant de l'Allemagne (M. Schiffer) et de la Pologne (Comte Rastworowski). Mais, toutes ces explications furent données à titre purement informatif. C'est le Conseil de la S. D. N. et non les Gouvernements en question, qui fut le principal intéressé, après les minorités protégées, dans l'affaire examinée. Dans cet ordre d'idées il est à noter que le greffier, répondant sur les instructions de la Cour à la question du ministre de Pologne à La Haye précisa que la notification de la requête afférente à l'A. C. n° 6 (et, donc, n° 7), à l'Allemagne fut faite par application des art. 10 et 73

55. B. 7., p. 15.

56. C. 8, vol. III, pp. 1077-8.

du Règlement de la Cour, qu'il appartient à celle-ci d'interpréter. Or, la Cour estima que l'art. 73 ne contenait pas une énumération limitative, excluant la faculté de faire des communications du même ordre que celles qui y sont prévues, à des Etats qui n'y sont pas expressément visés ⁵⁷.

Répondant à la deuxième question qui lui fut posée, la Cour ne retint pas, non plus la thèse de la Pologne. Selon celle-ci, l'obligation de reconnaître la nationalité polonaise en vertu du Traité des Minorités aux personnes d'origine allemande, etc..., nées sur le territoire polonais de parents qui y étaient domiciliés à l'époque de la naissance, ne lui incombe qu'autant que ces parents étaient domiciliés sur ledit territoire au jour de la mise en vigueur du traité (10 janvier 1920), également. Or la Cour indique que le traité des Minorités, afin de déterminer l'influence qu'un remaniement territorial peut exercer sur la nationalité des habitants du territoire annexé ou cédé s'est prononcé en faveur de la combinaison des systèmes du *domicile et de l'origine*. Les articles 3 du T. D. M. et 91 du Traité de Versailles attribuent la nationalité polonaise, sous réserve du droit d'option individuel, à tous les ressortissants allemands, domiciliés dans les territoires incorporés à la Pologne. L'art. 4 y ajoute ceux qui sont nés sur lesdits territoires, même s'ils n'y sont pas domiciliés à la date de la mise en vigueur du traité, pourvu qu'ils ne renoncent pas, dans le délai de deux ans, à la nouvelle nationalité. La condition relative au domicile des parents au moment de la naissance fut posée pour réduire autant que possible la part du hasard et éliminer les cas de naissance fortuite. On n'attribue la nationalité polonaise qu'à ceux qui ont avec leur pays natal un lien moral qui renforce le lien matériel de la naissance. Toute autre condition est inutile ⁵⁸.

57. E. 1, p. 243 et références.

58. B. 7, pp. 18-20. Le Comité de juristes, constitué par le Conseil avant que l'affaire vint devant la Cour pour avis, s'est exprimé ainsi (C. 3, vol. III, t. p. 284) : « Le texte (art. 4, T. des M.) attribue la nationalité polonaise d'après la naissance et les conditions de cette naissance : naissance sur le territoire, naissance de parents domiciliés. Le domicile des parents, à l'époque de la mise en vigueur du traité, ne saurait constituer une condition de la naissance et rétroactivement qualifier cette naissance ».

CHAPITRE IV

LA VILLE LIBRE DE DANTZIG

La ville libre de Dantzig est placée par le Traité de Versailles (art. 100-108) dans une situation spéciale. Des affaires la concernant sont venues trois fois devant la C. P. pour A. C. Un avis (B. 11) fut donné par la Cour le 16 mai 1925 sur certaines questions relatives au service postal polonais du port de Dantzig ; un autre (B. 15) le 3 mars 1928, sur la compétence des tribunaux de Dantzig (Réclamations pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires dantzikoï, passés au service polonais des chemins de fer), enfin, un troisième (B. 18), le 26 août 1930, sur la question de la possibilité de l'entrée de la Ville libre, vu son statut juridique spécial, dans l'Organisation Internationale du Travail. Cette jurisprudence de la Cour, en facilitant l'étude du Statut particulier de la Ville libre, permet de déterminer en même temps la nature des rapports entre celle-ci et la Cour, et les conditions auxquelles elle est admise à ester devant cette dernière. Le 28 juin 1922 la Cour décida de communiquer la Résolution du Conseil du 17 mai 1922 (comme celle-ci lui donnait le droit) relative aux conditions auxquelles les Etats, non Membres de la Société, sont admis à ester devant elle, à la Pologne pour transmission à la Ville libre. Depuis lors, celle-ci communique avec la Cour par l'intermédiaire du ministre de Pologne à La Haye⁵⁹. Dantzig peut, donc, ester devant la Cour, tant dans les instances pour arrêt que pour avis. Dans les avis 11, 15 et 18 qu'on vient de citer, la Cour, jugeant la Ville libre comme « directement intéressée » et susceptible de fournir des renseignements sur l'affaire, lui avait adressé, conformément à l'art. 73 al. 2 de son Règlement, une « communication

59. E. 6, pp. 164-9. La Cour s'occupa, au cours de sa session préliminaire, de la question de la procédure pour les communications qu'elle aurait éventuellement à adresser aux divers Etats. Les Etats furent invités à faire connaître leurs vœux relativement à la procédure à suivre. Ils indiquèrent les voies à employer pour les communications directes émanant de la Cour. Pour ceux qui ne l'ont pas fait, la Cour s'adresse soit à leurs légations à La Haye, soit directement à leurs Ministres des Affaires Etrangères.

spéciale et directe » l'informant qu'elle était disposée à recevoir de sa part des exposés écrits et à entendre, le cas échéant, des exposés oraux ⁶⁰.

Les avis retracent la *genèse* de l'organisation de la Ville libre. Dantzig fut constitué en Ville libre en exécution du point 13 de la généreuse déclaration du Président Wilson, faite dans le même esprit élevé que les déclarations antérieures russes, afin de donner à la Pologne un accès à la mer ⁶¹. Nous allons suivre, à travers la jurisprudence de la Cour, comment le Traité de Versailles, la source de la nouvelle organisation de la Ville, s'est efforcé à concilier les légitimes revendications de la Pologne avec les intérêts de cette dernière.

Le Traité de Versailles a constitué la Ville de Dantzig avec son territoire en Ville libre. La protection de la S. D. N. lui fut accordée (art. 102) et sa constitution, élaborée d'accord avec un Haut-Commissaire désigné par la Société, fut placée sous la garantie de celle-ci (art. 103, T. V.). Les principales Puissances alliées et associées se sont engagées à négocier les termes d'une Convention à laquelle devaient participer la Pologne et Dantzig (art. 104), et qui allait entrer en vigueur en même temps que serait constituée la Ville libre. Cette Convention, connue sous le nom de Convention de Paris, fut effectivement conclue entre la Pologne et la Ville libre, le 9 novembre 1920, répétant et développant, à certains égards, les stipulations de l'art. 104 du T. D. V. Son but est d'assurer à la Pologne certains droits de nature surtout économique ⁶². Pourtant l'al. 6 de l'art. 104 du T. D. V. donne à la Pologne un droit de première importance, celui de conduire les affaires extérieures de la V. L. Afin de le sauvegarder, le Conseil de la S. D. N. exigea, lors de l'élaboration de la Constitution dantziquoise, qu'on apportât à celle-ci certains amendements pour établir nettement que les dispositions de la Constitution ne pourraient ni l'emporter sur lui, ni l'entamer d'aucune façon. Les principaux de ces amendements portent sur les art. 5, 41-1^o, 44-f et 71 de la constitution de la V. L.

Les principales Puissances alliées et associées, en faveur desquelles l'Allemagne a renoncé à « tous droits et titres sur Dantzig » (art. 100-101), s'acquittèrent du mandat que leur conférait l'art. 102 du T. D. V. en rendant une décision, datée du 27 octobre qui est entrée en vigueur le 15 novembre 1920. Elles y déclarent constituer la Ville libre de Dantzig « aux termes et conditions énoncées dans ledit traité ». La

60. B. 11, pp. 9-10 ; B. 15, p. 7 ; B. 18, p. 6.

61. Point 13 : Un Etat polonais indépendant devra être constitué, comprenant les territoires habités par les nations incontestablement polonaises, lesquelles devraient être assurées d'un libre accès à la mer ; l'indépendance politique, économique et l'intégrité territoriale de ces populations seront garanties.

62. B. 18, p. 11.

décision des Puissances fut acceptée, le 9 novembre 1920, par les représentants de Dantzig. Une Constitution de la V.L. fut élaborée par une Assemblée constituante, d'accord avec le Haut Commissaire de la Société. Ainsi, les pouvoirs établis de la ville de Dantzig ont leur origine dans la volonté du peuple dantzikois. En outre, c'est un territoire politiquement organisé qui réunit les principales caractéristiques étatiques⁶³. Le pouvoir y est exercé par le Sénat et le Volksdag, avec prépondérance du premier ; ce pouvoir a donc une nuance aristocratique. Le caractère étatique de Dantzig est confirmé par le fait que la Cour lui a communiqué la Résolution du Conseil, l'autorisant à ester devant elle. On sait (art. 34 du Statut) que seuls les *Etats* ou les Membres de la S. D. N. jouissent de cette faculté. Or, Dantzig n'est pas Membre de la S. D. N. ; il faut donc que la Cour l'ait considéré comme Etat. Il est à noter, toutefois, que ni le Traité de Versailles, ni la Convention de Paris ne se servent jamais du mot « Etat » pour désigner la Ville libre. Mais, si Dantzig est un Etat, est-il souverain ? Les auteurs s'accordent généralement pour lui dénier cette qualité^{63 bis}. Une étude du Statut spécial de Dantzig peut seule permettre de répondre à la question. On verra si le T. D. V. et autres conventions, accords arrangements et décisions du Haut-Commissaire de la S. D. N. acceptées par la Pologne, apportent à l'indépendance de la Ville libre des restrictions incompatibles avec la souveraineté d'un Etat .

Le 17 novembre 1920, se conformant aux prescriptions des art. 102-3 du Traité de Versailles, le Conseil de la S. D. N. a décidé de placer la Ville libre, sous la protection de la Société et d'accorder à la Constitution de Dantzig la garantie de celle-ci.

Le statut juridique de la V. L. comprend, ainsi, deux éléments : un rapport spécial avec la S. D. N. et un rapport spécial avec la Pologne. Quelle est la portée précise de la *protection* accordée à la V. L. par la S. D. N. et de la *garantie* donnée à sa constitution par la Société ? La Cour, se fondant sur les rapports et les résolutions adoptées par le Conseil de la S. D. N. (v. ses décisions du 17 novembre 1920 et du 2 mars 1921) aboutit à cette conclusion générale que la Société a pour devoir d'assurer l'existence continue de la V. L. sur les bases posées par le Traité de Versailles. Le Conseil déclara devoir assurer à la V. L. un gouvernement lui garantissant l'ordre, la stabilité et la paix, de veiller à sa sécurité extérieure et d'empêcher qu'aucune modification ne soit apportée, sans le consentement de la S. D. N. à la Convention de Paris, ni à la Constitution de la V. L. C'est en vue de ces résultats que la V. L. a été placée sous la protection de la S. D. N.

63. Redslob, *R.D.I.L.C.*, 1926, pp. 127, 134.

63 bis. Makowski, *R.G.D.J.P.*, 1923, pp. 188 et ss. Redeslob, *op. cit.*, p. 135.

et sa Constitution sous la garantie de celle-ci ⁶⁴. Ainsi la Société exerce à l'égard de Dantzig, comme s'est exprimé M. de Francqueville, des pouvoirs prépondérants ⁶⁵, elle présente par rapport à la Ville libre les caractéristiques d'un Super-Etat. De même M. Redslob dit qu'à l'égard de Dantzig, la Société est « un Etat virtuellement omnipotent » qui n'exerce, toutefois pas sa toute puissance ; son action se borne à veiller à ce que la V. L. ne transgresse pas sa Constitution et n'empiète pas sur les prérogatives qui furent accordées à la Pologne ⁶⁶. En d'autres mots, le contrôle de la S. D. N. ne porte que sur l'observation des limites, qui sont posées aux pouvoirs de Dantzig et non pas sur l'usage qui est fait de ces pouvoirs. A titre d'exemple des limitations apportées aux pouvoirs de la V. L., mentionnons, l'art. 5 de sa Constitution, inséré sur l'indication de la décision du Conseil du 17 novembre 1920. L'article interdit à la V. L. de servir sans consentement préalable de la S. D. N. dans chaque cas concret, de base militaire ou navale, d'élever des fortifications, d'autoriser la fabrication de munitions et de matériel de guerre sur son territoire ⁶⁷. Dantzig ne peut avoir d'armée et la Résolution de la Conférence des Ambassadeurs du 7 mai 1920 dit que Dantzig ne saurait jamais servir de base militaire et navale au profit de la Pologne ⁶⁸. Pourtant dans sa décision du 17 novembre 1920, le Conseil estima que le Gouvernement polonais paraissait particulièrement désigné pour recevoir éventuellement de la S. D. N. la tâche d'assurer la défense de la V. L. La Convention de Paris est muette sur cette question.

I. *Le Haut Commissaire de la S. D. N.*

La S. D. N. dispose de deux moyens d'action pour exercer son contrôle. D'abord, un Haut Commissaire est nommé qui est chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations pouvant surgir entre la Pologne et la V. L. au sujet du T. D. V. ou des arrangements et accords complémentaires. Ensuite, en deuxième instance, c'est la Société elle-même qui juge les conflits. Le premier Haut-Commissaire nommé fut le général anglais R. Haking (17 décembre 1920) ; un autre anglais, le général Mac-Donnell, lui succéda (1^{er} février 1923). C'est l'art. 39 de la Convention de Paris, qui fixe conformément à l'art. 103 al. 2 du T. D. V., la procédure pour le règlement des différends éventuels qui pourraient s'élever entre la Pologne et la V. L. L'accord de Genève conclu entre les deux Parties le 20 juin 1921 et entériné

64. B. 18, p. 12.

65. *C.P.J.I.*, p. 449.

66. Redslob, *op. c.* pp. 143-6.

67. J. O. S. D. N., 1921 ; p. 167 (Rap. vicomte Ishii).

68. V. pourtant Makowski, *op. c.*, p. 185, aussi, De Lannoy, *R.D.I.L.C.*, 1921, p. 449.

le jour suivant par le Conseil, fixe à quarante jours à partir de la notification de la décision du Haut Commissaire, le délai d'appel contre ses décisions.

Quel est le caractère de l'intervention du Haut-Commissaire ? L'art. 39 de la Conv. de Paris parle de la « décision ». Il n'est toutefois pas possible de dire que cette intervention soit un arbitrage, stricto sensu, car la procédure n'est pas librement consentie par Dantzig, comme elle l'est par la Pologne ; elle lui est imposée. D'autre part, la possibilité d'interjeter appel de la décision devant la S. D. N. contredit la notion d'arbitrage. En outre, la faculté pour les Parties de porter le différend unilatéralement devant le Haut-Commissaire sans conclure un compromis d'arbitrage, indique qu'en l'espèce, il s'agit d'une véritable action judiciaire. On connaît d'autres exemples où les traités de paix admettent les cas de citation directe, sinon devant les organes de la S. D. N. du moins, devant la Cour Permanente (p. ex. en vertu de l'art. 386 du T. V.). Par ailleurs, la fonction juridictionnelle, pour exceptionnel que ce soit, n'est pas contraire au caractère des attributions du Conseil, (v. *supra*, affaire de Mossoul). Sa décision, lorsqu'il statue en appel sur celle du Haut-Commissaire, est donc définitive et obligatoire pour les Parties. Cette conclusion découle du caractère impératif des termes du Traité de Versailles qui accordent protection à la V. L. et garantissent sa constitution⁶⁹. Un passage de l'avis II confirme cette manière de voir : « La Cour, y est-il dit, ne doute pas que les principes énoncés dans ses avis n° 8, 9, quant au caractère définitif des décisions rendues en matière de droit international, ne s'appliquent à toute décision définitive formulée en vertu des dispositions précitées ». (Art. 103, § 2, T. V., A. 39, Conv. de Paris)⁷⁰. Le caractère judiciaire du recours au H. C. et de l'appel au Conseil est d'autant plus manifeste que le Conseil, on en a eu la preuve, s'adresse dans toutes les questions qui requièrent une analyse juridique complexe, à la Cour, et, qu'à proprement parler, les relations de Dantzig et de la Pologne, réglées dans leurs moindres détails par les conventions, relèvent surtout du droit supérieur à Dantzig, puisqu'il n'a pas signé le Traité de Versailles, et même à la Pologne, qui, bien qu'ayant donné son consentement à l'entrée en vigueur de ces conventions n'est plus libre d'en modifier les dispositions relatives à la protection de la S. D. N.

On assiste, donc, là à une transplantation curieuse de la procédure judiciaire, telle qu'elle fonctionne dans le droit interne des Etats, avec citation directe et appel, dans le domaine du droit internatio-

69. Pourtant, M. Makowski, *op. cit.*, pp. 186-7, n'y voit qu'une médiation.

70. B. 11, p. 24.

nal, au moins en ce qui concerne une certaine catégorie de rapports dantziko-polonais.

Avis 11. — L'avis 11, du 16 mai 1925, précise la nature des attributions du Haut-Commissaire. Voici brièvement, les faits de l'affaire. Aux termes de l'art. 104, § 4 du T. D. V. (art. 29-30 de la Convention de Paris et art. 149-168 et 240 de l'Accord polono-dantzikois de Varsovie du 24 octobre 1921), la Pologne a le droit « d'installer dans le Port de Dantzig un service des P. T. T., communiquant directement avec la Pologne. A cette fin elle possède des locaux, situés Heveliusplatz, à Dantzig. Le 5 janvier 1925, la Pologne, usant des droits que lui confèrent les traités, installa des boîtes aux lettres en divers points en dehors desdits locaux. Cette installation donna lieu à certaines manifestations anti-polonaises ; les boîtes furent barbouillées aux couleurs allemandes. En outre, la V. L. demanda au Haut-Commissaire de formuler, aux termes de l'art. 39 de la Convention de Paris, une décision, déclarant que les droits revendiqués par la Pologne lui furent refusés par plusieurs décisions du général Haking. La décision du nouveau Haut-Commissaire (2 février 1925, § 6) épousa le point de vue de la V. L. A son avis, son prédécesseur, par ses décisions des 25 mai et 23 décembre 1922, et par une lettre du 6 janvier 1923 au Commissaire général de la République polonaise à Dantzig, a résolu le différend actuellement pendant. Le service postal polonais doit se limiter à un seul bureau dans le port de Dantzig, sis Heveliusplatz. Toute opération en dehors de ce bureau, telle que l'installation de boîtes aux lettres, est contraire à la décision du Haut-Commissaire du 25 mai. En outre, le bureau du port doit servir exclusivement aux autorités polonaises, légalement établies en territoire dantzikois, à expédier leur courrier directement de ce bureau à destination de la Pologne ou de l'étranger⁷¹. Le Gouvernement polonais interjeta appel contre la décision du 2 février devant le Conseil de la S. D. N. alléguant que la décision attaquée se fonde sur une interprétation erronée de la décision du 25 mai, et est contraire aux dispositions de l'Accord de Varsovie. Le Conseil saisi décida, par sa Résolution du 13 mars 1925, de soumettre à la Cour, pour avis, les questions suivantes :

1^o Existe-t-il une décision du général Haking qui tranche les points en litige concernant le service postal polonais, soit de la manière indiquée au § 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, et dans l'affirmative, cette décision exclue-t-elle un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut-Commissaire ou par le Conseil ?

71. B. 11, p. 20, v. dispositif de la décision du 2 février 1925.

Si les questions posées ci-dessus n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive de la part du général Haking, le service postal polonais devait-il se borner aux opérations à l'intérieur de ses locaux du Heveliusplatz, sans faculté d'installer des boîtes aux lettres et procéder à la levée et à la distribution des envois postaux en dehors de ces locaux ; et l'usage du service était-il réservé aux autorités et fonctionnaires polonais, sans pouvoir être utilisé par le public ? ».

Dans son avis, la Cour examine les points qui furent soumis par les Parties au Haut-Commissaire M. Haking, et qu'il régla par sa décision du 25 mai 1925. Elle constate que ces points furent puisés parmi ceux que l'art. 240 de l'Accord de Varsovie, du 24 octobre 1921, réserve à la décision du Haut-Commissaire, et qu'aucune des questions qui lui ont été ainsi soumises, n'a trait aux points actuellement en litige : Or, « *il n'y a pas lieu de supposer, dit-elle, que la décision eût dû aller au delà de ces questions* ». Aucune question d'ordre général, « *visant les activités du service postal polonais en dehors de ses locaux n'a été soumise au H. C., ni tranchée par lui* »⁷². D'autre part, l'interprétation qu'il a donnée de certaines questions soumises par les Parties n'a force obligatoire entre celles-ci que dans la mesure où lesdites questions sont tranchées par la décision. Il résulte de ces explications, contrairement à ce qu'avancait Dantzig, que le H. C., exerce en vertu des art. 103, al. 2, du T. D. V. et 39 de la Conv. de Paris, des fonctions d'ordre judiciaire, qui se bornent au règlement des questions qui lui sont soumises par l'une ou l'autre des Parties. Le H. C., apparaît donc, à la lumière de l'avis, comme un juge, organe inerte, ne pouvant se saisir de lui-même ou statuer *ultra petita*, et non comme un administrateur, qui peut exercer certaines activités de sa propre initiative. Toutefois, s'il est vrai que l'activité judiciaire du H. C. est la plus importante, il convient, pensons-nous, de faire quelque concession à la thèse de Dantzig, dans la mesure où il affirme que le H. C. cumule en sa personne certaines attributions administratives qu'il est à la fois de son droit et de son devoir d'exercer. En effet, c'est un fonctionnaire de la S. D. N. sous la protection de laquelle est placée la V. L. Seulement, contrairement à ce que prétendait Dantzig, son activité administrative ne consiste pas à rechercher, de sa propre initiative, tout différend manifeste ou latent qui séparerait la Pologne et la V. L. et de le trancher. L'activité administrative du H. C. se manifestera dans l'exercice du contrôle de la S. D. N. sur le maintien du Statut de Dantzig. Ainsi, il exercera par exemple, en vertu de l'art. 6 de la Conv. de Paris, un droit de veto contre tout traité ou accord international, conclu par la Pologne, si, de l'avis du Conseil de la S. D. N.,

72. B. 11, pp. 25-26.j

il est en contradiction avec les termes de la présente Convention. Cette conception de la nature des fonctions du H. C. est en conformité, croyons-nous, avec l'avis exprimé par la Cour ; car, il serait erroné de déduire de cet avis, donné sur un aspect de l'activité du H. C. et dans les limites de la question posée, que la Cour entendît que la fonction judiciaire du H. C. fût la seule dont il fut investie. Son activité administrative se manifeste, donc, surtout non dans les rapports de Dantzig et de la Pologne, mais dans ceux de la S. D. N. et de Dantzig, lorsque les droits reconnus à la S. D. N. par les traités, sont menacés. Ces attributions administratives résultent du mot « garantie », employé par le T. d. V. En qualité d'administrateur le H. C. assure la défense de Dantzig et peut mettre en mouvement le mécanisme de la S. D. N.⁷³.

Ainsi, la Cour arrive à la conclusion que les questions résolues par la décision du 25 mai sont bien différentes de celle « si le bureau de poste polonais peut étendre ses activités en dehors du bâtiment, installer des boîtes à lettres et lever ou distribuer des envois postaux, ainsi que de celle de savoir si ce service postal peut être utilisé par le public »⁷⁴. Passant à l'examen de la décision du 23 décembre 1922 et des effets de la lettre du 6 janvier 1923, la Cour fait apparaître le corollaire du caractère judiciaire de l'activité du H. C. établi précédemment. Dantzig fondait sa thèse sur le § 6 de la décision du 23 décembre, qui restreignait l'usage du service postal aux autorités et bureaux polonais⁷⁵. La Cour refuse toute force obligatoire, entre les Parties intéressées, aux motifs de la décision invoquée, « tout au moins dans la mesure où ils dépassent la portée du dispositif », et sont sans pertinence à l'égard du point effectivement réglé par le H. C., sur lequel celui-ci fût appelé à se prononcer. Cette conclusion, dit la Cour, est tirée de la nature même des décisions judiciaires. Pour qu'une décision judiciaire ait la validité juridique, il faut qu'elle soit donnée dans certaines *formes*. Dantzig soutenait que par sa lettre du 6 janvier 1923, dans laquelle le H. C. répondant à la requête du Président du Sénat de la V. L., déclarait qu'aucune nouvelle décision ne s'imposait pour empêcher la Pologne d'étendre l'activité de son service postal en dehors du bâtiment désigné à cet effet, il avait interprété ses décisions antérieures rendues sur ce sujet. La Cour estime que la lettre en question ne peut avoir la valeur d'une décision, d'abord par ses termes mêmes, qui révèlent l'intention de leur auteur, ensuite, « de ce qui a été dit déjà au sujet des fonctions judiciaires du H. C.,

73. Piccioni, *R.G.D.I.P.*, 1921, pp. 102-3.

74. B. 11, p. 27.

75. B. 11, pp. 28-29.

il résulte que ce dernier ne peut formuler une décision au sens de l'art. 39 de la Convention de Paris, à moins que les règles essentielles de toute procédure judiciaire n'aient été observées ». La lettre exprime l'avis personnel du général Haking et non une interprétation authentique d'une décision judiciaire, qui constitue en fait une nouvelle décision et doit, par conséquent, être donnée dans certaines formes, comme toute manifestation de volonté de personnes chargées de vouloir au nom d'un organe public. « Une fois qu'une décision a été dûment rendue, seul son contenu fait autorité, quel qu'ait été le point de vue de son auteur »⁷⁶. La Cour arrive ainsi à la conclusion qu'il n'existe pas de décision du général Haking, traitant du rayon dans lequel le service postal peut être utilisé.

Remarquons, qu'en ce qui concerne l'interjection *d'appel* de la décision du H. C. au Conseil, une large part est faite à la volonté des Parties. Il y a même plus, une décision peut être écartée par un accord. Ainsi, fut-il pour la décision du 23 décembre 1922 qu'on vient d'examiner. Un accord du 18 avril 1923, conclu entre les Parties intéressées, est venu la remplacer, en réglant la question qu'elle avait tranchée. Cet accord est intervenu, d'ailleurs, par l'entremise et avec le consentement du général Haking, ainsi que du Secrétariat général de la S. D. N.

II. *Le Conseil de la Société des Nations*

Si l'appel est interjeté devant le Conseil de la S. D. N. celui-ci cherche à amener un accord entre les Parties. D'habitude, lorsqu'une question juridique complexe est en jeu, le Conseil ne manque pas de s'éclairer, en demandant un avis à la Cour. Le Conseil n'intervient pas en vertu des art. 12 à 15 du Pacte, qui sont faits pour les Membres de la S. D. N. — Dantzig n'en étant pas un, — ni en vertu de l'art. 17 du Pacte, qui est fait pour les non Membres. Mais « la V. L., dit M. Huber, se trouve entièrement dans le cadre de la S. D. N. »⁷⁷, par conséquent, les liens spéciaux qui l'unissent, en vertu du T. D. V. à la Société, sont d'une nature particulièrement intime. On assiste ici à un spectacle analogue à celui qu'on a eu sous les yeux dans l'affaire de Mossoul. Le Conseil, organisé tel qu'il est par le Pacte, et agissant selon la procédure prévue par celui-ci jouit de certains pouvoirs complémentaires qui lui sont conférés par le T. D. V. et les conventions postérieures. Devant le Conseil, de même que dans une instance judiciaire devant la Cour, la V. L. est placée sur un pied de parfaite égalité avec la Pologne. Le président du Sénat de Dantzig est invité à prendre place à la table du Conseil, ainsi que le représentant de la Pologne,

76. B. 11, pp. 31, 28.

77. B. 18-31.

soit pour participer aux délibérations sur des questions litigieuses, soit pour prendre une Résolution, adoptant une requête d'avis consultatif ⁷⁸.

Dans l'avis 15 (Compétence des tribunaux dantzikois), vu qu'il s'agissait d'une affaire contentieuse, on fit application à la V. L. du nouvel al. 2 de l'art. 71 du Règlement, qui étend à la procédure consultative les dispositions de l'art. 31 du Statut de la Cour, « lorsque l'avis est demandé sur une question relative à un différend actuellement né entre deux ou plusieurs *Etats* ou Membres de la S. D. N. ». Les Parties invitées à désigner des juges *ad hoc*, nommèrent respectivement Erlich (Pologne) et Bruns (Dantzig) ^{78 bis}. Bien entendu, en ce qui concerne les actes de procédure, aucune distinction n'est faite devant le Conseil, pas plus que devant la Cour, entre la Pologne et la V. L. qui ont droit de présenter des Mémoires et des explications orales sur un pied d'égalité, conformément aux Statut et Règlement de la Cour.

III. *Rapports entre Dantzig et la Pologne*

Dantzig peut-il devenir *Membre de la S. D. N.* ? Pour répondre à cette question il faut examiner l'ensemble du Statut spécial de la V. L. et, notamment, les prérogatives qui découlent pour la Pologne du T. D. V. On verra, en même temps si le fait que Dantzig est placé sous la protection de la S. D. N. et sa Constitution sous la garantie de celle-ci, empêche l'entrée de la V. L. dans la S. D. N.

« Le Traité de Versailles, dit la Cour, est la source des droits conférés à la Pologne en vertu de l'art. 104. Dans la mesure où ces droits comportent une restriction apportée à l'indépendance de la V. L., ils constituent des limitations organiques qui sont un des traits essentiels de la structure de la V. L. » ⁷⁹. Quelle est la nature des rapports de la V. L. avec la Pologne ? Les opinions des auteurs sont divergentes. M. Makowski conclut à une quasi incorporation de Dantzig par la Pologne, en disant que « la V. L. de Dantzig est une entité autonome sur laquelle la Pologne étend sa souveraineté et qui est unie à celle-ci par ce qu'on appelle improprement un protectorat administratif ». M. Strupp y voit un protectorat de la Pologne, Dantzig n'étant qu'un Etat mi-souverain, ce qui résulte, à son avis, du fait que la conduite des affaires étrangères se trouve entre les mains de la Pologne. M. Redslob, se fondant sur le caractère particulier de la convention,

78. Rés. mens. S.d.N., 1925, p. 76 ; B. 18, p. 9.

78 bis. E. 4, p. 206.

79. B. 18, p. 11.

en vertu de laquelle la Pologne jouit des droits sur Dantzig, conclut à une situation *sui generis*, où la Pologne apparaît comme copartagente, à titre international, du pouvoir étatique de la V. L.⁸⁰ Il convient d'examiner les droits que la Pologne a acquis sur la V. L. de Dantzig et, le cas échéant, les obligations auxquelles elle est soumise envers elle, en vertu du T. D. V. et de la Convention de Paris, dont les Principales Puissances ont, aux termes de l'art. 104 du T. D. V., négocié les termes et à laquelle la Pologne et la V. L. sont Parties.

Le principal de ces droits est celui de conduire les Affaires extérieures de la V. L. et de protéger ses nationaux à l'étranger (art. 104-6°, T. D. V. Art. 2 Conv. de Paris). La Cour remarque « qu'aucune clause détaillée n'a été insérée dans la Convention de Paris pour régler la conduite par le Gouvernement polonais des relations extérieures de la V. L. ». Le principe posé à l'art. 104,6° du T. D. V. a été simplement répété dans la Convention⁸¹. Celle-ci dans sa partie imposée par les principales Puissances aux co-contractants, ne fait que répéter et développer les dispositions du T. V. L'autre partie est fondée sur le libre consentement des Parties contractantes.

La jurisprudence du H. C. ainsi que les arrangements et accords ultérieurs conclus sous les auspices de la S. D. N. ont aidé à fixer les points demeurés obscurs dans les conventions.

La Cour a dégagé la tendance suivante qui caractérise la conduite par la Pologne des Affaires Etrangères de la V. L. Les droits de la Pologne en cette matière ne sont pas absolus. La V. L. a le droit de veiller à ce qu'aucun préjudice ne soit porté à ses intérêts et de s'opposer à des mesures qui lui sont contraires ; la Pologne, de son côté, jouit des mêmes droits et peut refuser à déférer à une invitation de prendre une mesure qui serait opposée à sa politique propre⁸².

Le principal droit qui rentre dans les pouvoirs que les textes mentionnés reconnaissent à la Pologne, est celui de conclure des traités internationaux. La V. L. ne peut participer à cette conclusion qu'avec une voix consultative. Un veto appartient au H. C. de la S. D. N. à qui le résultat de la consultation est notifié, contre tout traité ou convention, conclus par la Pologne, et considérés par le Conseil de la S. D. N. comme incompatibles avec la Convention de Paris ou le Statut de la V. L. L'art. 104-6° du T. D. V. et les autres traités qui réglementent ce droit de conclusion des traités, ne trouvent leur appli-

80. Makowski, *R.G.D.I.P.*, 1923, p. 213 ; Strupp, *Vörtl. f. Völk*, p. 219 ; Redslob, *R.D.I. L.C.*, 1926, pp. 152-3.

81. B. 18, p. 12.

82. *Id.*, p. 13. V. Accord Pol-Dantz. du 27 janvier 1923 (*J.off.S.d.N.*, 1923, mars, Annexe 444, pp. 257-9). Accord 27-1-23, n° 2 ; La Pologne « n'a pas le droit d'instaurer et d'imposer à Dantzig une politique étrangère définie qui serait nettement contraire au bien-être, à la prospérité et à la bonne administration de la V.L. »

cation que dans les rapports entre Dantzig et les Etats autres que la Pologne. Dans les rapports de Dantzig et de la Pologne les traités sont conclus sans intermédiaire ; il n'est laissé à la décision du H. C. que les questions sur lesquelles les deux Parties n'ont pas pu s'entendre (v. les art. 168-I et 240 d-f de l'Accord de Varsovie du 24 octobre 1921). Ses décisions suppléent ainsi à la carence des accords directement conclus. Elles ne forment le droit positif dans les relations des Parties que pour autant que celles-ci les ont acceptées en n'interjetant pas appel au Conseil de la S. D. N. On a vu, d'autre part, que le H. C. ne peut évoquer spontanément des questions litigieuses pour les trancher ; il ne statue que sur celles dont il est saisi par l'une des Parties. Ainsi, il appert que les relations entre la Pologne et Dantzig sont d'ordre diplomatique⁸³. Cette conclusion est corroborée par l'art. 1 de la Convention de Paris qui dispose « qu'un représentant diplomatique » du Gouvernement polonais, en résidence à Dantzig, servira d'intermédiaire entre le Gouvernement polonais et celui de la V. L. Ce représentant est appelé *Commissaire général de Pologne à Dantzig*. Sa compétence et attributions furent réglées par l'accord polono-dantzikois du 30 janvier 1923⁸⁴. Pourtant, il n'existe pas de réciprocité, car Dantzig ne possède pas de représentant diplomatique à Varsovie ; ses moyens d'action sur la Pologne sont donc limités. D'autre part, la Convention ne lui reconnaît aucun droit de légation, ni actif, ni passif. Il n'a que le droit de mettre à la disposition du Gouvernement polonais un ou plusieurs de ses nationaux pour les adjoindre au personnel des consulats polonais établis dans des places étrangères, où la V. L., aura des intérêts économiques importants. C'est le gouvernement polonais qui donne l'exéquatur, après entente avec les autorités de la V. L. aux agents consulaires étrangers en résidence à Dantzig.

L'art. 45 (F) de la Constitution dantzikoise dit qu'une loi est nécessaire pour la conclusion des traités par la V. L. avec d'autres Etats. Cette disposition ne doit pourtant pas porter atteinte aux stipulations assurant la conduite des affaires étrangères de la V. L. par le Gouvernement polonais, en conformité avec l'art. 104-6° du T.D.V. D'après le rapport du vicomte Ishii, adopté par le Conseil de la S. D. N. le 18 juin 1921, la V. L. doit assurer l'exécution sur son territoire des traités dûment signés par la Pologne^{84 bis}, sous réserve des garanties

83. Contra Makowski, *op. cit.*, pp. 179-180.

84. Makowski, *id.*, et Ottlik, *Annuaire S.d.N.*, 1927, p. 458.

84 bis. Ainsi, lors des négociations en vue de la Conclusion d'une convention sur le régime de transit par le couloir de Dantzig entre l'Allemagne et la Pologne, la Conférence des Ambassadeurs repoussa la prétention de la V. L. selon laquelle la Convention ne pourrait entrer en vigueur que votée et promulguée par le Gouvernement Dantzikois.

que lui assure l'art. 6 de la Convention de Paris et la stipulation de l'art. 39 de celle-ci qui lui donne un droit d'appel devant le H. C. de la S. D. N.⁸⁵. Notons, que le Conseil a décidé que l'emploi de l'expression « ratification » ne devait pas être exclu dans les rapports entre la Pologne et Dantzig et que pour donner définitivement effet à un accord, les formes de la ratification devaient être observées^{85 bis}. Toute une série de conventions furent ainsi négociées et signées au nom de la V. L. par les représentants de la Pologne et ratifiées séparément par la V. L. et la Pologne⁸⁶.

Ce qui fut dit sur les pouvoirs de la Pologne de négocier des traités au nom de la V. L. n'exclut pas que celle-ci reste une personnalité juridique capable de contracter (V. rap. du vicomte Ishii cité plus haut). Ainsi lorsque la V. L. devient, avec l'approbation du Gouvernement polonais, Partie à une convention « qui prévoit une correspondance ou des relations directes entre les administrateurs techniques des Etats contractants, l'assentiment donné par la Pologne à la V. L., permettant à celle-ci de devenir Partie à la convention, implique que la Pologne consent à des communications directes entre les organisations techniques de la V. L. et celles des autres Etats »⁸⁷. La V. L., à condition de consulter au préalable le Gouvernement polonais, peut engager directement des négociations en vue de contracter des emprunts extérieurs (art. 7 Conv. de Paris). Enfin, la V. L. négocie directement des accords avec la Pologne elle-même. Ces accords ne doivent comporter rien qui modifie le statut juridique spécial de la V. L., sinon ils pourraient faire l'objet du veto du H. C., en vertu de l'art. 6 al. 2 de la Conv. de Paris⁸⁸. Les décisions du H. C. et les accords entre la Pologne et la V. L. ont réglementé la façon dont la V. L. sera représentée aux Conférences internationales, ainsi que la question de la transmission de la correspondance entre la V. L. et les Etats étrangers. L'art. 41 de la Constitution de Dantzig dit que la V. L. est représentée par le Sénat pour autant que cela n'est pas contraire aux stipulations assurant la conduite des affaires étrangères de la V. L. par le Gouvernement polonais, en conformité avec l'art. 104, al. 6 du T. D. V. Les pièces officielles sont signées, au nom de la V. L. de Dantzig, par le président ou le vice-président ou un autre membre du Sénat. (Ex. Conv. du 9 novembre 1920 fut signée par le Président du Sénat). Le Sénat joue, d'après la Constitution dantzikoise, le rôle du Conseil des Ministres. Il saisit le H. C. d'une demande de

85. *J. Off. S.d.N.*, 1921 N° 7, p. 663-5.

85 bis. *Rev. mens.*, S.d.N., 1925, p. 78. Chklaver, *R.D.I.*, 1928, p. 1147.

86. P. ex., La Conv. du 12 sept. 1923 (pour la repression de la circulation et du trafic des publications obscènes), *Rec. de Tr.*, XLV, p. 122 ; LIV, pp. 391 et D. 5, p. 191.

87. B. 18, p. 13.

88. B. 18, p. 16.

décision en vertu de l'art. 39 de la Conv. de Paris et assure la représentation de la V. L. devant le Conseil de la S. D. N. et la C. P. J. I.⁸⁹ La V. L. n'a pas droit à une représentation séparée et à un vote distinct aux conférences internationales, mais ses délégués peuvent être adjoints à ceux de la Pologne, et pourront, dans certains cas, prendre part à des discussions des questions touchant la V. L. Pourtant le Conseil et l'Assemblée de la S. D. N. peuvent donner aux délégués dantziens des pouvoirs plus larges. A la Conférence, le délégué dantzien fera partie du personnel du délégué polonais et ce dernier règlera les modalités de son intervention dans les débats⁹⁰.

De ce qui précède, on voit, qu'en temps normal, c'est la Pologne qui représente Dantzig et ses nationaux auprès des Etats étrangers. Si un différend quelconque s'élève au sujet des questions touchant aux relations de la Pologne et de la V. L. il peut arriver, par voie d'appel, devant le Conseil de la S. D. N. et ensuite, par voie de requête pour A. C. devant la Cour Permanente. On a dit que devant le Conseil et, à fortiori, devant la Cour dans les deux affaires contentieuses, qui ont fait l'objet des avis 11 et 15 de la Cour, les deux Parties, Dantzig et la Pologne, furent traitées sur un pied d'égalité rigoureuse. On sait aussi, que la Cour a décidé, le 28 juin 1922, de communiquer la Résolution du Conseil, prise en vertu de l'art. 35 de son Statut et relative aux conditions auxquelles les Etats non Membres de la S. D. N. auront accès à la Cour, à la Pologne pour transmission à la V. L.⁹¹ Or, cette Résolution, on a insisté là-dessus, a été prise en vue de la procédure pour arrêt. On ne concevrait pourtant pas, en général qu'un différend entre la Pologne et la V. L. pût venir devant la Cour pour arrêt. Ceci semble contraire à l'al. 2 de l'art. 103 du T. D. V. qui dispose que « le H. C. sera également chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la V. L. au sujet du présent Traité ou des arrangements et accords complémentaires ». (V. a. 39. Conv. de Paris). Evidemment, la formule de cet alinéa englobe toutes les conventions qui règlent les questions même les plus importantes entre la Pologne et la V. L. et au sujet desquelles une contestation pourrait surgir entre les Etats contractants, qui serait de nature à déterminer un recours à la Cour. Il serait contraire à l'intimité des relations qui existent entre la Pologne et Dantzig de les voir s'affronter à la barre de la Cour Permanente, comme Etats absolument indépendants l'un de l'autre. La procédure pour avis prend à la lumière de ce qui précède, et surtout de ce qui fut dit au sujet de la protection et de la garantie de la S. D. N.

89. B. 18, p. 9 et *J. Off.*, 1930, p. 541.

90. *J. off.*, S. d. N., 1922, p. 1105 et 1923, pp. 258-9.

91. E. 1, p. 252.

l'aspect d'une procédure de conciliation, où le Conseil de la S. D. N. doit toujours avoir son mot à dire, puisque c'est par lui que s'exerce principalement cette protection et cette garantie (V. art. 6 de la Conv. de Paris, dernier alinéa). Pourtant si la disposition du T. D. V. citée, prime tout compromis spécial qui pourrait être conclu par les Parties en vue d'un recours à la Cour, elle ne vise que le Traité nommé et les accords complémentaires constitutifs du Statut spécial de la V. L. et non les accords indépendants du Traité relatifs à d'autres matières. Même au sujet des questions réglées par la première catégorie de ces accords, le recours au H. C., on l'a dit plus haut, porte un caractère facultatif. Les Parties intéressées peuvent (comme ce fut le cas dans l'avis 18) s'en passer et solliciter directement que la Cour donne les éclaircissements qu'elles désirent.

Mais les divers traités signés par la Pologne au nom de Dantzig contiennent souvent des clauses qui prévoient, en cas de différend sur les dispositions de ces traités, la faculté pour les signataires, Etats autres que la Pologne, de s'assigner mutuellement devant la C.P.J.I. par voie de citation directe ou en vertu d'un accord entre les Parties ⁹². Dantzig peut-il être assigné en justice, ou peut-il lui-même assigner un Etat, signataire de la Convention en vertu de ces clauses compromissoires? Les actes dont il s'agit appartiennent, évidemment, au domaine des affaires extérieures, qui sont du ressort de la Pologne. Ils ne peuvent, par conséquent, être faits, comme cela résulte de tout ce qui précède, que par l'intermédiaire de la Pologne, qui a, bien entendu, une voix quant à leur opportunité. « Le dépôt d'une plainte contre un Etat ou son assignation en justice, appartient au domaine des affaires extérieures », a dit M. Huber ⁹³. C'est à la Pologne et à la V. L. de s'entendre dans quelles conditions ces actes peuvent être exercés par la V. L. ou contre la V. L. Ce qui fut dit au sujet de la faculté pour les organisations techniques des Parties contractantes, dans le cas où la V. L. devient avec l'approbation du Gouvernement polonais, partie à une convention avec des Etats tiers, de correspondre et d'avoir des relations directes entre elles, l'assentiment de la Pologne à celles-ci étant présumé par la conclusion de ou par l'adhésion à la Convention au nom de Dantzig, ne s'applique évidemment pas au cas envisagé, car il s'agit ici d'actes distincts de gestion des affaires étrangères.

Toutes les communications de Dantzig avec la Cour Permanente ont lieu par l'intermédiaire du ministre de Pologne à La Haye ⁹⁴. La

92. V. Conv. du 19 févr. 1925, relative à l'opium, art. 32 (D. 5, p. 272) A. 35 du Statut du 9 déc. 1923 sur le régime international des voies ferrées. (D. 5, p. 201).

93. B. 18, p. 35.

94. E. 5, p. 142.

Pologne étant partie aux mêmes conventions que la V. L. il est difficile de s'imaginer un cas où leurs intérêts d'assigner un Etat sur la base de ces conventions ne soient pas concordants, ou que la V. L. soit assignée, mais non la Pologne. Si le différend doit être porté devant la Cour en vertu d'un compromis c'est la Pologne, avec l'assistance de délégués dantzikois, qui le concluera. Telle est la solution qui se dégage de ce qui fut dit sur la représentation de la V. L. par la Pologne aux conférences internationales. On se rappelle, que cette question fut réglée par un accord entre les Parties. Mais, étant donné que la matière qui forme son objet constitue un droit dont la Pologne est titulaire, il lui est loisible d'y renoncer.

On a dit qu'il est peu probable que Dantzig soit assigné ou assigne un Etat devant la C. P. en vertu d'une convention indépendamment de la Pologne. Toutefois, si le cas se présentait, la jurisprudence de la Cour (B. 15 ; B. 18) et la nature des actes qui régissent le fonctionnement de celle-ci nous incitent à conclure que Dantzig serait admis dans l'instance qui se déroulerait à désigner un juge *ad hoc*, ne fût-ce qu'avec l'agrément de la Pologne, et de nommer des représentants indépendants, également agréés par la Pologne, pour accomplir des actes de procédure écrite et orale. Pour les mêmes raisons, il faut admettre que dans une instance où Dantzig figurerait conjointement avec la Pologne contre un autre Etat, il pourrait jouir d'une représentation distincte devant la Cour (V. ce qui fut dit sur la représentation de Dantzig aux Conférences internationales ⁹⁵). Dans les rapports entre la Pologne et la V. L. il ne peut se produire de concurrence entre les juridictions (le H.C. et la S. D. N.) instituées par le T. D. V. et celles (p. ex. la C.P. J. I.) qu'instituent les traités collectifs auxquels les deux pays sont respectivement Parties. Lesdits traités, postérieurs au T. D. V. concernent des matières spéciales, étrangères au Statut de la V. L. pour le règlement des contestations au sujet desquelles fonctionneront les juridictions qu'ils prévoient. Cette solution ne contredit, d'ailleurs, pas le principe énoncé par la Cour de la supériorité du rang des dispositions du T. D. V. par rapport à celui des dispositions des traités mentionnés ⁹⁶.

Le droit de conduire les affaires extérieures de Dantzig est la prérogative la plus importante de la Pologne, mais aussi l'atteinte la plus grave à la souveraineté de la V. L. Les restrictions que les traités apportent à son indépendance intérieure sont beaucoup moins conséquentes. D'autre part, comme le prouve le texte de l'al. 6 de l'art. 104,

95. *J. off.*, S.d.N., 1923, p. 259, mars, ann. 444. Comp. B. 18, p. 34. Huber sur la désignation des délégués dantzikois à la Conf. du Travail.

96. B. 18, p. 35.

du T. D. V. cette prérogative est accordée à la Pologne dans son propre intérêt⁹⁷ ; Dantzig doit veiller lui-même à ce que l'exercice de cette prérogative ne lui porte pas préjudice, car la protection de Dantzig incombe non à la Pologne mais à la S. D. N. dont, il est vrai, la Pologne est Membre. Bien que les droits de la Pologne dans le domaine étudié ne soient pas — on l'a vu — absolus, leur importance autorise, dès maintenant, à se prononcer sur la question si par son statut spécial, dont ces droits constituent la caractéristique la plus saillante, Dantzig peut ou non être considéré comme un Etat souverain. Dans le projet présenté par Dantzig lors de l'élaboration de la Convention de Paris, fut inséré un art. 1^{er} qui affirmait que « Dantzig est un Etat souverain » Ce projet ne fut pas retenu par la Conférence des Ambassadeurs. Mais dans l'art. 3 de la Constitution dantzikoise agréée par le Conseil, il est dit que la souveraineté de la V. L. réside dans le peuple. La Constitution de Dantzig repose sur sa propre volonté, car elle fut élaborée par les représentants de la ville. Ils peuvent aussi la modifier librement (Const. art. 49). Seulement, étant donné qu'elle est placée sous la garantie de la S. D. N. toutes les modifications doivent être agréées par celle-ci⁹⁸. La Pologne n'a pas de droits souverains sur Dantzig. Les lois fondamentales de la V. L. sont le Traité de Versailles, la Convention de Paris et sa Constitution⁹⁹. Ensuite, viennent les conventions additionnelles entre la Pologne et Dantzig, conclues en vertu de l'art. 38 de la Conv. de Paris, et les décisions du H. C., qui, en dernière analyse, sont à considérer également comme du droit conventionnel, puisqu'elles n'entrent en vigueur que pour autant qu'elles sont acceptées par la Pologne et Dantzig, par leur renonciation à l'appel devant la S. D. N. C'est l'application de ces lois fondamentales qui est garantie par la S. D. N. Leur valeur est égale. La Conv. de Paris est une interprétation authentique du T. D. V. qui ne la prime pas et dont elle n'est que le développement. Par sa Constitution la V. L. a accepté les deux traités mentionnés avec les restrictions qu'ils imposent à son indépendance. Cette acceptation fut la condition de sa constitution en Ville libre¹⁰⁰.

97. Détails : Makowski, *op. cit.*, pp. 181-4. Redslob, *op. cit.*, pp. 130-2.

98. Détails : Makowsky, pp. 219, 229. qui définit, ainsi, la notion de la garantie : Le garant voit d'avance l'étendue de sa responsabilité et le traité de garantie précise soigneusement dans quelles conditions il aura le droit d'intervenir. L'étendue de la protection est, au contraire, indéfinie et peut parfois placer le protecteur dans une situation qu'il n'a jamais eue en vue. Les objets de la protection et de la garantie sont également différents. Le protecteur défend les intérêts de la population d'un certain territoire, tandis que le garant est gardien d'un certain statut juridique de cette population.

99. C. 8, p. 317, Dr. Sahm, et Makowsky, *op. cit.*, pp. 172-3.

100. Redslob, pp. 146-148. Le T.d.V. ne fut pas signé par Dantzig, qui n'a pas eu, à l'époque, une existence distincte, mais uniquement par l'Allemagne. La Conv. de Paris fut signée par Dantzig pas en qualité de personne de droit international, la Ville n'étant constituée comme telle que le 15 novembre 1920.

Il s'agit donc de savoir : les restrictions apportées à l'indépendance de Dantzig par son statut spécial et, en premier lieu, par le droit donné à la Pologne de conduire ses affaires extérieures, sont-elles incompatibles avec la condition d'un Etat souverain ?

A Dantzig peut-il devenir Membre de l'O. I. T. (Avis 18)². — On vient d'exposer en quoi consistent les prérogatives de la Pologne dans le domaine de la conduite des affaires étrangères de la V. L. Quelle est la nature de ces prérogatives ? Dans son Avis 18, la Cour a dû examiner si par leur nature les prérogatives en question s'opposent à ce que Dantzig devienne Membre de l'O. I. T.¹⁰¹ Par la requête d'avis, dit la Cour, deux choses sont demandées. Il s'agit de savoir, en premier lieu, si les traits spéciaux qui caractérisent le Statut de la V. L. l'empêchent d'entrer dans l'O. I. T. Il faut voir ensuite si une fois admis dans cette organisation, Dantzig pourrait participer à ses activités et à s'acquitter des obligations qui incombent à ses Membres. La Cour examine d'abord quelles sont les conditions d'admission dans l'O. I. T. qui sont contenues dans l'unique art. 387 du Traité de Versailles. Elle étudie, ensuite les traits essentiels du Statut de la V. L., tels qu'ils résultent du T. D. V. de la Conv. de Paris et accords ultérieurs. A son avis, ce Statut comporte deux rapports spéciaux : un avec la Pologne et un autre avec la S. D. N. Or, c'est, dit-elle, le rapport spécial avec la Pologne, à laquelle est confiée la conduite des affaires extérieures de la V. L. qui forme le principal obstacle à l'entrée de Dantzig dans l'Organisation dont il s'agit. La protection de la V. L. et la garantie de sa constitution par la S. D. N. ne l'empêcheraient pas de devenir Membre de l'O. I. T.¹⁰² Il en va autrement en ce qui concerne les droits de la Pologne — quoique non absolus — de conduire les affaires extérieures de la V. L.

L'examen des activités de l'O. I. T. prouve que leur domaine est très vaste. Si une partie d'entre elles peut être considérée comme tombant entièrement dans la sphère des affaires intérieures, une autre appartient, incontestablement, au domaine des relations extérieures. Dans cette dernière catégorie il faut ranger la ratification d'un projet de convention ou le dépôt d'une plainte contre un autre Etat Membre de l'Organisation pour manquement à l'observation des dispositions d'une convention. Afin d'accomplir des actes de cette nature, la V. L. serait obligée de recourir à l'entremise de la Pologne, qui aurait le

101. La Résolution du Conseil de la S.d.N. du 15 mai 1930, fut ainsi libellée : « Le Statut juridique spécial de la V.L. de Dantzig permet-il à la V.L. de devenir membre de l'O.I.T. » ? (B. 18, p. 4). Elle fut prise à la suite des démarches que le Sénat de la V.L. désireux d'obtenir l'admission de celle-ci dans l'O.I.T. à fait auprès du Conseil d'Administration du B.I.T

102. B. 18, p. 72.

droit de refuser son consentement de procéder à des démarches au nom de la V. L., si elle estimait que ces démarches seraient préjudiciables à ses propres intérêts. Or, une telle situation serait incompatible avec les obligations d'un Membre de l'O. I. T., qui lui sont imposées inconditionnellement par le T. D. V. En outre, la désignation par les Membres de l'O. I. T. des délégués à une Conférence du Travail, la méthode et la nature de l'activité de celle-ci, la nature des obligations qui, à la suite de cette activité, sont imposées aux Membres, ainsi que les sanctions que leur inobservation entraîne « tout cela, dit la Cour, comporte des caractéristiques qui diffèrent des méthodes d'une conférence diplomatique ordinaire », ainsi que du mode de la mise en vigueur des conventions élaborées par ces conférences et des sanctions qu'elles mettent à la disposition des Parties contractantes pour obtenir leur observation. Il faut en conclure que les accords, arrangements et décisions du H. C. antérieurs, concernant la représentation de Dantzig aux conférences internationales, la transmission des correspondances et les contacts des administrations de la V. L. avec celles des autres Etats, ne peuvent s'appliquer à sa participation aux travaux de l'O. I. T. Par conséquent, il n'y a que la voie d'accord spécial entre Dantzig et la Pologne, exprimant le consentement de cette dernière de n'élever aucune objection aux actes de la V. L. qu'elle serait obligée d'accomplir en sa qualité de Membre de l'O. I. T. qui pourrait permettre à celle-ci d'entrer dans ladite organisation. Par ailleurs, cet accord est subordonné à la condition de n'entraîner aucune modification du Statut spécial de la V. L. sous peine de faire l'objet d'un veto de la S. D. N., en vertu de l'art. 6 al. 2, de la Convention de Paris ¹⁰³.

La Cour a examiné la question qui lui fut soumise uniquement du point de vue de la compatibilité du Statut juridique spécial de Dantzig avec la qualité de Membre de l'O. I. T. ¹⁰⁴. L'avis semble partir de l'idée que les droits que la Pologne tient en vertu des traités n'ayant été stipulés que dans son intérêt propre elle peut y renoncer par un accord (V. art. 40 Conv. de Paris). L'objection contre cette manière de voir que le représentant du Gouvernement polonais tirait de l'art. 104 du T. D. V. ne semble guère probante. L'art. 104 se contente d'une formule générale, en chargeant les principales Puissances de négocier une Convention entre Dantzig et la Pologne sur des points déterminés. Mais il leur donne une certaine latitude pour régler les modalités de l'exercice des droits qui sont stipulés dans cette convention. La Pologne est, donc fondée à renoncer à ceux qui ne furent stipulés que

103. B. 18, pp. 14-16 et pp. 22-3.

104. B. 18, p. 21, sur la question M. Anzilotti.

dans son propre intérêt¹⁰⁵. D'ailleurs, comme remarque M. Anzilotti, souvent la Partie XIII du T. d. V. n'impose pas aux Parties l'accomplissement d'obligations, mais confère des droits que les Membres de l'O. I. T. sont libres de ne pas exercer. Les questions relatives à l'exercice de ces droits peuvent être réglées conventionnellement entre la Pologne et Dantzig¹⁰⁶.

La Cour réserve la question de savoir si l'admission de Dantzig dans l'O. I. T. entraînerait la modification du Statut spécial de la V. L. dans ses particularités qui sont garanties par la S. D. N.¹⁰⁷. Pourtant, ceci ne semble guère être le cas. Les obligations qui sont imposées aux Membres de l'O. I. T. se trouvent réglées dans la Partie XIII du T. D. V. Cette réglementation des matières traitées dans cette Partie, relative au Travail, ne semble guère pouvoir entrer en conflit avec la façon dont lesdites matières sont ou doivent être réglées conformément aux textes qui gouvernent le Statut de la V. L. garanti par la S. D. N. D'ailleurs, si un projet de convention élaboré par la Conférence générale du Travail était contraire à ces textes, le Sénat de la V. L. aurait le droit de ne pas le ratifier, ou de ne le ratifier que dans des conditions non contraires au statut spécial de la V. L. et ses obligations envers l'O. I. T., le motif de la non ratification n'ayant aucune importance du point de vue des articles de la Partie XIII mentionnée¹⁰⁸. Le veto de la S. D. N. en vertu de l'art. 6, al. 2 de la Convention de Paris, n'est, comme le remarque M. Huber, qu'éventuel. Il y aurait, donc, à trouver un arrangement avec la S. D. N. pour que celle-ci renonçât à s'en prévaloir dans des hypothèses déterminées^{108 bis}.

B. Dantzig peut-il devenir Membre de la Société des Nations ? — Une question connexe à celle de l'admission de Dantzig dans l'O. I. T. est celle de la possibilité de son admission dans la S. D. N. en tant que Membre. Nombre d'auteurs sont d'avis que l'art. 387 du T. D. V.

105. B. 18, p. 24 et Huber, pp. 31-33. La faculté pour la V.L. de devenir partie de l'O.I.T dépend du consentement de la Pologne. Ce consentement n'est pas contraire au Statut spécial de la V.L. car « l'admission de la V.L. dans l'O.I.T., c'est-à-dire la création d'un rapport conventionnel entre la V.L. et les autres membres de l'organisation, semble être régie par les mêmes règles qui gouvernent son adhésion à toute convention collective ou autre ».

106. B. 18, p. 25 ; Huber, p. 29. « Les Trois Parties directement intéressées à ce régime sont la V.L., la S.D.N. et la Pologne. Le T.d.V. et, partant, le régime établi par ce traité, est fixe et indépendant de la volonté des intéressés. Mais, pour autant que l'un ou l'autre d'entre eux doit être considéré comme titulaire d'un droit, il doit être tenu pour autorisé à ne pas s'en prévaloir, dans un cas ou dans une série de cas d'espèce, sauf si cette abstention devait porter atteinte au régime même en vue duquel le droit a été créé. A la différence d'une compétence statutaire un accord conventionnel ne saurait être présumé obligatoire pour son titulaire ».

107. B 18, p. 16, comp. p. 22.

108. Anzilotti ; B. 18, pp. 26-7 ; Huber : pp. 34-5.

108 bis. B. 18, pp. 26-32.

a entendu faire coïncider la qualité de Membre de la S. D. N. avec celle de Membre de l'O. I. T.¹⁰⁹. On se réserve d'examiner cette question ultérieurement. La Cour ne l'a pas traitée, comme ne se posant pas à propos du Statut juridique spécial de la V. L.¹¹⁰. Actuellement on s'occupera de la question de l'admission de Dantzig dans la S. D. N. et de l'objection tirée contre cette admission du fait que les affaires extérieures de Dantzig sont conduites par la Pologne, la participation à la Société supposant la liberté de conduire ses affaires extérieures. Il est vrai que cette conduite n'est pas complètement absorbée par la Pologne. Dantzig n'a pas perdu par exemple le droit de conclure les traités, dont l'exercice appartient dans la majorité des cas à la Pologne (v. *supra*) ; de même il fut représenté indépendamment de la Pologne à plusieurs conférences internationales C'est avec la S. D. N. précisément que la V. L. entretient des relations indépendantes et négocie directement. Mais sa situation vis-à-vis d'elle est celle du garanti et du protégé par rapport à un garant et protecteur et non d'un sujet de droit international par rapport à un autre¹¹¹. Les pouvoirs de la Société priment ceux de Dantzig¹¹². Il y aurait donc, une contradiction d'ordre aussi bien formel qu'intime de voir Dantzig dans la situation de protecteur et de protégé, de contrôleur et de contrôlé. Il faut d'abord que Dantzig, en tant que Membre de la S. D. N. et dans ses rapports avec celle-ci, puisse conduire ses affaires extérieures en pleine indépendance de la Pologne. Or l'octroi de pouvoirs aussi larges entraîneraient son émancipation complète, sous le rapport envisagé de la Pologne et ceci, semble-t-il, ne pourrait se faire sans modification correspondante de l'art. 104 du T. D. V..

Il est vrai que Dantzig, comme protégé par la S. D. N. se trouve entièrement dans le cadre de celle-ci¹¹³, mais contrairement à ce qui a lieu pour l'admission de Dantzig dans l'O. I. T., dont les activités dans la sphère des affaires extérieures, bien que vastes, sont délimitées par leur objet, et, en renonçant à s'occuper desquelles en faveur de Dantzig, la Pologne ne serait pas allée en principe, contre ses intérêts, la sphère d'activités de la S. D. N. embrasse pratiquement toute la politique étrangère. En renonçant à s'occuper des questions qui rentrent dans la sphère de ces activités, la Pologne renoncerait en fait à la totalité de son droit d'assurer la conduite des affaires extérieures de Dantzig, ce qui est manifestement contraire à l'art. 104, al. 6 du Traité de Versailles.

Existe-t-il d'autres raisons que celle tirée des dispositions de l'art.

109. B. 18, pp. 18-20, 30.

110. B. 18, p. 10.

111. Chclaver, *op. cit.*, p. 1157.

112. Redslob, pp. 135 et n. 5. Piccioni, *op. cit.*, pp. 96, ss. Makowsky, *op. cit.*, p. 54.

113. B. 18, p. 22.

104, al. 6 pour refuser à Dantzig l'entrée dans la S. D. N.? L'art. 1, al. 2 du Pacte permet de devenir Membre de la S. D. N. non seulement aux Etats — et on a vu que Dantzig en est un — mais aussi aux Dominions et colonies « qui se gouvernent librement ». Or, la distinction entre un Dominion ou une Colonie qui se gouverne librement, d'une part, et l'Etat, de l'autre, est dans le fait que les premiers n'ont pas, ou pas entièrement, la liberté de conduire eux-mêmes leurs affaires extérieures. C'est donc, dit M. Anzilotti, que la liberté de se gouverner, au sens de l'art. 1 du Pacte ne doit être comprise que comme une liberté intérieure. Cette liberté intérieure de se gouverner appartient à Dantzig dans les limites tracées à ses pouvoirs par sa Constitution. Il n'existe pas de subordination du pouvoir étatique de la V. L. à celui de la Pologne. Les prérogatives que celle-ci exerce dans le domaine des relations extérieures qu'elle conduit au nom de Dantzig, ainsi que ceux, étudiées plus bas, exercées sur le territoire même de la V. L. ne lui ont été accordées qu'en vue, et ne doivent être comprises qu'en fonction de la nécessité, dont on a parlé au début, de lui assurer un accès à la mer.

Si l'on examine maintenant la question de l'entrée de Dantzig dans la S. D. N. au point de vue de sa capacité de s'acquitter des devoirs qui incombent aux Membres de celle-ci (par exemple, ceux de l'art. 16 du Pacte, relatifs à la prestation de forces armées et au boycottage économique), on se heurte à des difficultés, Dantzig n'ayant pas d'armée ; il est en outre incorporé dans le territoire douanier de la Pologne (A. 104, 1^o) et ne pourra donc pas prendre part, le cas échéant, au boycottage économique de celle-ci. L'existence d'union douanière entre Etats ne peut, par contre, les empêcher de devenir Membres de l'O. I. T. ¹¹⁴.

C. Le Service Postal. — La jurisprudence de la Cour permet d'étudier les autres prérogatives dont la Pologne jouit à Dantzig aux termes du T. D. V. et de la Convention de Paris. L'avis 11 qui nous a intéressés au point de vue de la nature des fonctions du H. C., traite dans sa seconde partie, des droits de contrôle et d'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig, conférés à la Pologne par les art. 104, 3^o T. D. V.. 29-32 de la Convention de Paris et 149-151 de la Convention de Varsovie, toujours en vue de lui donner un libre accès à la mer ¹¹⁵.

La question à laquelle la Cour était appelée à répondre concernait les activités du service postal polonais ; devaient-elles se limiter exclu-

114. B. 18, p. 35, M. Huber.

115. B. 11, pp. 33-37.

sivement à l'intérieur des locaux du Heveliusplatz, et l'usage du service était-il réservé rien qu'aux autorités et fonctionnaires polonais ? La Cour écarte, vu l'absence de toute réserve expresse, une interprétation limitative des textes énumérés. Si on les interprète selon leur sens ordinaire, le service postal que la Pologne est fondée à établir dans le port de Dantzig doit comporter des attributions normales, comprenant la levée et la distribution d'envois postaux en dehors des locaux de Heveliusplatz.

D'autre part, l'usage du service postal, d'après les textes, n'est pas restreint aux autorités et bureaux polonais. Toutefois, la distribution d'envois au public ne peut avoir lieu que dans les limites du port (art. 168, n° 1 *b, c*, Ac. Vars). A défaut d'accord, le champ d'activité du service postal est limité au port de Dantzig (arg., même article)¹¹⁶, qui est une entité territoriale comprise dans le territoire de la V. L., et non, en se plaçant au point de vue postal, une entité personnelle, comprenant certaines activités et locaux. La Cour n'est pas appelée à délimiter le port de Dantzig, mais elle estime, que l'application pratique de ses réponses dépend de cette délimitation.

Or, le port ne fut pas délimité en tant que zone du service postal polonais. La décision du H. C. du 25 août 1921 qui en parle, fut rendue dans le différend polono-dantzikois au sujet de la propriété des voies ferrées situées sur le territoire de Dantzig. Une ligne rouge, tracée par le Conseil du Port, fut acceptée par le H. C. Elle déterminait le territoire dans les limites duquel se trouvent les chemins de fer desservant principalement le port. La diversité des méthodes d'après lesquelles furent appliquées les dispositions de l'art. 104 du T. D. V. qui concernent les chemins de fer, d'une part et les communications postales, télégraphiques et téléphoniques de l'autre, prouve que la décision du 15 août n'a aucune pertinence en ce qui concerne la délimitation du port au point de vue postal¹¹⁷.

D. Voies ferrées. — Une autre prérogative, qui résulte pour la Pologne de l'art. 104 du T. D. V. et de la Conv. de Paris, consiste dans « le contrôle et l'administration de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la V. L. sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la V. L. », que ces traités lui assurent. Les art. 20 et 21 de la Conv. de Paris disposent que les voies ferrées dantzikoises, sauf celles exceptées par le T. D. V. ou celles qui desservent spécialement le port, seront « contrôlées et

116. *Id.*, pp. 38-39.

117. *Id.*, pp. 12, 19, 22 3.

administrées par la Pologne à son profit et à ses frais ». Des accords ultérieurs développant ces articles furent conclus entre la Pologne et la V. L. en vertu de l'art. 22 de la Conv. de Paris, notamment, celui du 20 juillet 1921 (accord provisoire, relatif aux fonctionnaires ferroviaires) et celui du 22 octobre 1921, dit « Accord définitif » (endgültiges Beamtenabkommen). Le Beamtenabkommen visait, vu le transfert du contrôle et de l'administration des chemins de fer dantziens à l'Administration polonaise, et le passage des fonctionnaires, employés et ouvriers ferroviaires de Dantzig au service de cette Administration, à assurer le respect des droits acquis de ces fonctionnaires. Il fut basé, en grande partie, sur deux décisions du général Haking (H.C. de la S. D. N. à Dantzig), rendues le 15 août et le 5 septembre 1921, par application du dernier paragraphe de l'art. 22 et en vertu de la clause juridictionnelle de l'art. 39 de la Conv. de Paris ¹¹⁸.

À partir de l'année 1925, des procès furent intentés par les fonctionnaires ferroviaires en question devant les tribunaux de la V. L. contre l'Administration polonaise pour des réclamations pécuniaires (non-paiement d'une indemnité de service- Fehlgeld). Les intéressés fondaient leurs actions *directement* sur les dispositions du Beamtenabkommen. Le fisc polonais excipait, invariablement, de l'incompétence des tribunaux de Dantzig pour connaître des affaires de cette nature ; néanmoins lesdits tribunaux se déclaraient compétents en première instance et en appel. Enfin, le Commissaire Général de la République polonaise à Dantzig ayant notifié au H. C. de la S. D. N. la décision de son Gouvernement de ne plus prendre connaissance des procès intentés par les fonctionnaires, basés sur ledit Accord, ni d'exécuter aucun arrêt rendu par les tribunaux dantziens dans ces procès, le Sénat pria le H. C. de la S. d. N., M. Van Hammel, de rendre si le gouvernement polonais ne retirait pas sa déclaration, une décision conformément à l'art. 39 de la Conv. de Paris.

Le H. C. rendit le 8 avril 1927 sa décision par laquelle il reconnaissait que « toute réclamation pécuniaire, fondée sur une des stipulations constituant le contrat de service des employés dantziens des chemins de fer polonais, passés au service de l'Administration polonaise, en vertu de l'accord entre Dantzig et Pologne du 22 octobre 1921, et, notamment, les réclamations concernant les salaires, retraites, traitements de disponibilité, ainsi que d'autres allocations découlant du contrat de service, pourront former l'objet d'une action devant les tribunaux dantziens » ¹¹⁹. Cette décision s'appuyait d'une part, sur l'art. 6 de l'ac. du 22 octobre 1921, qui dit que les fonctionnaires sont maintenus

118. B. 15, pp. 9-10.

119. C. 14, I, p. 104.

dans le service sur la base du *respect des droits acquis*, d'autre part, sur l'art. 22 de la Conv. de Paris, et l'art. 92 de la Constitution de Dantzig, qui ouvre l'accès des tribunaux civils aux fonctionnaires pour la revendication de leurs droits pécuniaires. Le H. C. estima que le droit de plaider devant les tribunaux dantzikois était « un droit acquis » au sens de l'accord mentionné ¹²⁰.

Cette première partie de la décision fut acceptée aussi bien par la Pologne que par Dantzig. Mais la décision ajoutait que « les clauses de l'Accord lui-même et les déclarations visées à l'art. 1^{er} ne rentrent pas parmi les stipulations constituant le contrat de service des employés susdits ; pour cette raison, elles ne pourront pas former la base d'une action individuelle à instituer devant les tribunaux » ¹²¹. Dans ces conditions, la question de l'obligation pour l'Administration polonaise des chemins de fer de reconnaître la juridiction des tribunaux dantzikois dans les litiges de la nature indiquée et d'exécuter leurs décisions ne pouvait plus se poser.

Le gouvernement de Dantzig interjeta appel contre cette seconde partie de la décision devant le Conseil de la S. D. N. C'est alors, que le 22 septembre 1927, celui-ci adopta sa Résolution, demandant à la Cour de donner un A.C. sur la question, de savoir si la décision du H. C. du 8 avril 1927, pour autant qu'elle ne donnait pas satisfaction aux requêtes présentées le 12 janvier 1927 par le Gouvernement dantzikois, était fondée en droit ¹²². Or, c'est précisément dans sa requête du 12 janvier 1927 et dans l'appel du 12 mai de la même année, interjeté devant le Conseil de la S. D. N. que la V. L. de Dantzig demandait qu'on reconnût que « même si ces actions judiciaires (les réclamations des fonctionnaires ferroviaires) étaient fondées sur l'Accord dantzikopolonais du 22 octobre 1921 », dit « Beamtenabkommen », les tribunaux dantzikois étaient compétents. Ces termes, dit la Cour, impliquent nécessairement l'existence d'une compétence des tribunaux dantzikois à l'égard des revendications pécuniaires des fonctionnaires non fondées sur le Beamtenabkommen ¹²³. C'est dans la dernière partie de son avis que la Cour recherche « dans quelle mesure l'obligation existe pour la Pologne de reconnaître la compétence des tribunaux de Dantzig en matière de revendications pécuniaires introduites contre l'Administration polonaise des chemins de fer », c'est-à-dire qu'elle examine la question litigieuse par rapport à la demande primitive formulée

120. G. 14-I, pp. 363-5. (Thèse polonaise) ; Contra : M. Gidel —d— pp. 88 et sq.

121. B. 15, pp. 21-2. Les fonctionnaires des chemins de fer qui désiraient être maintenus dans le service polonais devaient faire une déclaration qui était transmise à la Direction des Chemins de Fer de l'Etat polonais à Dantzig par l'entremise du délégué dantzikois.

122. B. 15, pp. 4-8.

123. *Id.*, p. 16.

par Dantzig le 12 janvier 1927 dans sa requête adressée au H. C. ¹²⁴.

C'est la solution de cette question qui nous intéresse particulièrement car elle éclaire la nature des relations entre Dantzig et la Pologne et permet de préciser les caractéristiques du Statut juridique spécial de Dantzig, et de dégager ses traits étatiques. Pourtant, pour nous faire comprendre, retraçons brièvement la première partie de l'avis. La Cour examine les thèses contradictoires respectives de la Pologne et de Dantzig. La Pologne soutenait que les relations juridiques entre l'Administration des chemins de fer et les anciens fonctionnaires dantzikoïses étaient réglées exclusivement par le droit interne polonais, qui devait être conforme au Beamtenabkommen. Dantzig était d'avis que le Beamtenabkommen, accord international en la forme, constituait, quant au fond, le « complexe des stipulations qui établit les rapports juridiques entre l'Administration des chemins de fer et les employés » (le contrat de service). La Cour arrive à la conclusion que les termes du Beamtenabkommen font partie « du contrat de service » et que, par conséquent, les jugements des tribunaux de Dantzig, rendus sur des réclamations pécuniaires des fonctionnaires des chemins de fer, fondées sur le Beamtenabkommen ou sur les déclarations prévues à l'art. 1^{er} de ce dernier, doivent, conformément à la 1^{re} partie de la Décision du 8 avril 1927, être reconnus et exécutés par l'Administration polonaise des chemins de fer. Cette opinion est l'aboutissement de la recherche des intentions des parties au moment de la conclusion du Beamtenabkommen. L'examen des termes mêmes de celui-ci permet à la Cour d'écarter, en l'espèce « le principe de droit international bien établi », selon lequel « un accord international ne peut, comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers ». L'avis de la Cour d'après lequel le Beamtenabkommen constitue une partie du régime juridique spécial qui régit directement les rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires intéressés, s'appuie sur les arguments suivants : 1^o. Les fonctionnaires dantzikoïses sont soumis aux lois disciplinaires polonaises qui peuvent déroger aux dispositions du Beamtenabkommen (art. 15). Mais dans ce cas, les lois disciplinaires ne s'appliqueront pas de plein droit, mais après modification et adaptation de l'Accord en question à ces lois. Ceci prouve que les rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires dantzikoïses sont régis par le Beamtenabkommen, dans la mesure où il s'agit des matières dont traitent ces dispositions ¹²⁵. 2^o. L'art. 9 du Beamtenabkommen qui donne à l'Administration des Chemins de

124. *Id.*, p. 24.

125. B. 15, pp. 18-9.

fer polonais le droit de régler toutes les questions intéressant les fonctionnaires et ouvriers admis dans le service polonais, ne doit pas être interprété comme subordonnant l'applicabilité des dispositions du Beamtenabkommen à leur incorporation dans un règlement polonais. Cette conclusion découle de la Décision du général Haking du 5 septembre 1921, qui reconnaît à l'Administration polonaise le droit d'édicter des règlements sous réserve du respect des droits des fonctionnaires ferroviaires de Dantzig. Enfin en troisième lieu, un passage d'un aide-mémoire signé entre l'Administration des chemins de fer et Dantzig, indique que le Beamtenabkommen fut reconnu par les parties contractantes, comme ayant acquis pleine force et effet à partir du 1^{er} décembre 1921, date du transfert des chemins de fer dantziens à la Pologne.

La Cour reconnaît ainsi aux fonctionnaires dantziens un droit de recours judiciaire contre l'Administration polonaise des chemins de fer, fondé sur le Beamtenabkommen ou sur la déclaration faite en vertu de cet Accord ¹²⁶.

La Pologne conserve son droit de recourir en vertu de l'art. 39 de la Conv. de Paris, à la procédure internationale contre les décisions des tribunaux dantziens, contraires soit aux principes généraux du droit international, soit aux dispositions conventionnelles, régissant les rapports polono-dantziens ¹²⁷.

IV. *Compétence des Tribunaux Dantziens à l'égard de l'Administration Polonaise des Chemins de fer*

La base juridique de l'avis de la Cour sur la compétence des tribunaux de Dantzig pour connaître des actions intentées par les fonctionnaires dantziens contre l'Administration polonaise des chemins de fer, est constituée par la décision du général Haking du 5 septembre 1921, qui dit ¹²⁸ :

« Toutes les questions ayant trait à l'Administration polonaise des chemins de fer sur le territoire de la V. L. de Dantzig relèvent des tribunaux civils et criminels de Dantzig. *L'Administration polonaise des chemins de fer ne possède pas de droits souverains sur le territoire de la V. L. et ne peut, par conséquent, pas établir de tribunaux sur le territoire de celle-ci* ». La Cour établit la compétence des tribunaux, visés dans cette décision, à l'effet de rendre des jugements sur les réclamations pécuniaires des fonctionnaires, fondées sur le Beamtenabkommen ou sur les déclarations de ceux-ci, c'est-à-dire sur leur

126. Sens et Portée de la Déclaration, B. 15, pp. 21-3.

127. B. 15, p. 24, C. 14-I, pp. 231-2.

128. B. 15, p. 25. C-14-I, p. 430.

« contrat de service », dont le Beamtenabkommen fait partie, (Comp. Décision du 8 avril 1927)¹²⁹. Ces tribunaux sont, principe de droit bien établi, eux-mêmes juges du droit matériel applicable dans l'affaire à laquelle leur compétence s'étend. Ils sont fondés, donc d'appliquer le Beamtenabkommen qui règle la situation que la Pologne est tenue d'assurer aux fonctionnaires en vertu du droit international.

La Décision citée du H. C. dénie à la Pologne les droits souverains sur le territoire de la V. L. A sa lumière la situation juridique de l'Administration des chemins de fer sur le territoire de Dantzig se présente ainsi. D'abord, cette décision apporte une dérogation au principe admis en particulier par la doctrine et la jurisprudence allemandes, selon lequel la juridiction d'un Etat ne s'étend pas aux Etats étrangers, puisqu'elle soumet l'Administration polonaise, qui est l'Etat polonais lui-même¹³⁰, à la juridiction des tribunaux de Dantzig. Ensuite, comme le remarque M. Van Hammel, « le droit (stipulé dans le Beamtenabkommen) des fonctionnaires et employés au service d'une administration publique d'Etat de porter devant les tribunaux civils des réclamations pécuniaires basées sur leurs contrats de service, n'est pas un droit reconnu *eo ipso* ».

Les législations de plusieurs pays n'admettent pas cette juridiction en ce qui concerne les réclamations des fonctionnaires contre l'Etat, qu'elles considèrent comme ne relevant pas du droit civil¹³¹. En effet, l'Administration polonaise, avons-nous dit, est l'Etat polonais lui-même. Ses rapports avec les fonctionnaires relèvent non du droit privé, mais du droit public¹³². En l'espèce, ce droit public est le droit international (Beamtenabkommen). La décision du H. C. et, ensuite, la Cour ont, ainsi admis, contrairement à une opinion quasi-universelle, l'extension de la juridiction d'un Etat aux rapports de droit public qu'un autre Etat entretient avec ses fonctionnaires. Car, normalement, dit M. Lefur, ce sont les tribunaux de l'Etat, duquel émane l'acte préjudiciable à un individu, qui sont compétents pour le juger. La prétention d'une partie d'imposer à cet Etat une autre juridiction quelconque « constituerait une atteinte directe à la souveraineté interne de l'Etat sur le point où elle est le plus incontestable, le fonctionnement d'un service public et le contrôle des mesures prises par ses fonctionnaires en une matière de leur compétence ». Ainsi, selon les principes énoncés, c'est les tribunaux polonais qui auraient dû, normalement connaître des réclamations dont il s'agit.

L'art. 104 (T. D. V.) attribuait à la Pologne le contrôle et l'adminis-

129. B. 15, p. 26.

130. M. Lefur, *R.G.D.I.P.*, p. 273. sq., contra : C.14-I., pp. 223-4 (Obergericht).

131. C. 14-1, p. 103.

132. *Id.*, 356-7-359. M. Lefur, *op. cit.*, p. 279.

tration du réseau ferré dans les limites de la V. L. à l'exception de voies et tramways desservant principalement Dantzig. Mais, dans la Conv. de Paris, la Pologne a, sous la pression anglaise, consenti à confier l'administration et l'exploitation des voies ferrées qui la desservent, ainsi que des voies d'eau et du port, à un *Conseil du port et des voies d'eau*, qui est composé de commissaires choisis, en nombre égal, par la Pologne et Dantzig, et dont le président est, faute d'entente entre les parties, désigné par le H. C.¹³³. La Pologne exploite donc, le réseau ferré en son nom propre et en celui de ce Conseil. Sa mission est, tout en servant ses intérêts, de donner aux habitants de Dantzig les facilités de transit et de transport, car, comme ceci fut précisé par le Président de la Conférence de Paris (note du 16 juin 1919), et le rapport du vicomte Ishii, (adopté par le Conseil de la S. D. N. le 17 novembre 1920), la V. L. doit jouir de l'autonomie, sans se soumettre à la domination polonaise, *ni faire partie de l'Etat polonais*¹³⁴. Ainsi, par leur nature, les droits de la Pologne, comme l'explique la Décision du 5 septembre, citée par la Cour, sont d'ordre administratif et économique; ils n'affectent pas la souveraineté de la V. L. D'autre part, on l'a vu, l'Administration des chemins de fer n'est pas une société privée¹³⁵. En vertu de ses droits administratifs, et afin d'assurer l'exploitation des chemins de fer, cette Administration peut faire des règlements (by-laws), qui ne doivent pas enfreindre, toutefois les lois dantziennes. Réciproquement la législation dantzienne subit, pareillement, des restrictions du fait de l'existence du contrôle et de l'exploitation de l'Administration dont il s'agit¹³⁶. Un *délégué* nommé par la V. L. auprès de cette Administration négocie directement avec elle. Il représente surtout les fonctionnaires, travailleurs et ouvriers ferroviaires dantziens.

Comme le démontre le mémoire polonais, les droits que la Pologne a sur les chemins de fer du territoire de Dantzig, tels qu'ils résultent des traités et conventions en vigueur, bien que leur octroi fût motivé par des nécessités économiques, ont un caractère public « en constituant une certaine brèche dans les droits territoriaux de la Ville de Dantzig »¹³⁷. L'indépendance de l'Administration polonaise des chemins de fer aussi bien des organes de la V. L., des fonctionnaires que de toute autre ingérence directe quelconque, fut toujours strictement observée.¹³⁸ Toutefois, l'examen des divers éléments de la situation

133. C. 14-I, pp. 471 et ss.

134. C. 14-I, p. 169; 475-6

135. —D—, p. 169 et sq., aussi, décision du H.-C. du 15 août 1921

136. —D—, pp. 479-80.

137. —D—, pp. 240 et sq.

138. —D—, pp. 125-7; p. 480b.

complexe de l'Administration polonaise des chemins de fer sur le territoire de Dantzig, prouve que les prescriptions du T. D. V. relatives à cette situation, ont subi une altération dans le sens de l'amoin-drissement de la position de ladite Administration, contrairement à ce qui eut lieu pour la disposition de l'art. 104, § 3, du T. D. V. (communications postales, télégraphiques et téléphoniques. V. l'art. 29 de la Conv. de Paris). L'avis de la Cour, par son interprétation du Beamtenabkommen, a, on vient de le voir, consacré une série de dérogations, résultant des conventions et décisions du H. C., aux principes du droit les plus incontestables. Et, pourtant, cette interprétation est parfaitement justifiée. Elle rend exactement compte des relations polono-dantzikoises, l'union de ces pays présentant une symbiose d'une nature toute particulière, dont des exemples analogues se retrouvent dans l'histoire¹³⁹. Les rapports des deux pays visés sont d'une nature si intime comme si ceux-ci ne formaient qu'un seul Etat. On comprend, dès lors, qu'il n'était pas nécessaire d'incorporer le Beamtenabkommen, malgré sa nature de traité, dans la législation interne des pays respectifs. Un passage de M. Makowski résume de la façon suivante l'intimité des relations dont il s'agit :

« Par la communauté de la politique étrangère, la communauté de territoire douanier, la commune administration du port, la mainmise de la Pologne sur les chemins de fer, les liens qui unissent le territoire dantzikois au reste de la Pologne sont si étroits, que tant au point de vue politique qu'au point de vue économique, Dantzig est irrévocablement et pour toujours associé aux destinées de cette Puissance¹⁴⁰ »

En outre, la Pologne contrôle et administre les communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre elle et le port de Dantzig, et la navigation sur la Vistule. Cette énumération des liens entre Dantzig et la Pologne prouve que les auteurs du T. D. V. ont mis en pratique avec une grande ingéniosité les nobles idées contenues dans les déclarations que nous avons citées au début de notre étude sur la situation de Dantzig, telle qu'elle résulte de la jurisprudence de la Cour. Les intérêts des deux pays concordent économiquement, Dantzig a le plus grand avantage à avoir le vaste hinterland constitué par la Pologne, qui forme un débouché pour ses produits. La Pologne a gagné un accès à la mer. Malheureusement, on découvre des ombres à ce tableau admirable. Pour atteindre ses objectifs élevés les traités ont du méconnaître, dans une certaine mesure, le principe aujourd'hui sacré, de l'auto-détermination de sa nationalité par le peuple lui-même. Il existe une forte majorité allemande à Dantzig, qui ne peut

139. V. *op. cit.*, Makowski et Redslob.

140. Makowski, *op. cit.*, pp. 184-5.

se faire que péniblement au régime des prérogatives accordées à la Pologne, et aspire vers le pays de son affinité ethnique. L'Allemagne prend également difficilement son parti de l'amputation qu'elle a subie en perdant Dantzig. Peut-être la Pologne aussi, dans l'exercice de ses prérogatives, témoigne-t-elle trop de l'esprit utilitaire et de domination qui nuit à ses bons rapports avec Dantzig, au lieu de faire preuve de celui de collaboration fraternelle et de conciliation. Car, résumons, Dantzig n'est pas une province de la Pologne. Dans une province, même largement autonome, le pouvoir de coordination en cas de contrariété inconciliable entre les intérêts locaux et les intérêts nationaux, appartient au pouvoir central. Dans notre cas, le conflit entre Dantzig et la Pologne est tranché par un juge, sur la base du droit (art. 103, T. D. V.). Dantzig est un Etat. Son organisation comporte les trois éléments étatiques essentiels : le territoire, la population, le pouvoir. Sa constitution repose sur la volonté de son peuple et non sur une volonté extérieure. La S. D. N. ne fait que la garantir. Il existe une nationalité dantzikoise, distincte de la nationalité polonaise (art. 72, Constitution) ; Dantzig peut aussi avoir son propre pavillon marchand (art. 8 Conv. de Paris), etc.. Evidemment, des prérogatives importantes ont été consenties par les traités en faveur de la Pologne. Ces prérogatives ne font toutefois pas de Dantzig un pays des capitulations. Comme le dit la décision du H. C. du 5 septembre, citée par la Cour, la Pologne n'a pas de droits souverains sur son territoire qui se manifesteraient par l'exercice de la juridiction. L'avis étudié a consacré en outre cette dérogation au droit commun, selon laquelle les tribunaux civils dantziens ont compétence pour juger l'Etat polonais, sous les espèces de l'Administration des chemins de fer de cet Etat. Les pouvoirs de la S. D. N. qui planent au-dessus de Dantzig ne sont pas, non plus, comme il résulte de leur définition par la Cour, des pouvoirs souverains (V. avis 18).

En effet, qu'est-ce la souveraineté ? M. Politis dit : « la souveraineté est la puissance suprême, le pouvoir le plus entier, le plus complet que l'on puisse imaginer. Appliquée à une volonté humaine, cette notion signifie le droit pour elle de ne se déterminer que par elle-même »¹⁴¹. Dans le domaine des relations internationales des Etats, on identifie souvent la souveraineté avec l'indépendance, le pouvoir de ne s'obliger que de sa propre volonté. Or, ce pouvoir absolu et incontrôlable n'appartient ni à la S. D. N., ni à la Pologne, ni à Dantzig. Mais à qui appartient, autre définition de notre notion par M. Politis, « le libre exercice dans les limites du droit, des diverses activités dévolues aux gouvernements » ?¹⁴². C'est à Dantzig,

141. Cours Ac., 1925, pp. 12-13.

142. *Id.*, p. 20.

qui agit selon sa constitution. La S. D. N. n'exerce qu'une fonction passive de garantie. Son action, qui peut résulter du terme « protection », ne se manifeste pas dans le domaine du droit public interne mais uniquement en ce qui concerne la défense de Dantzig, ses rapports avec la Pologne et les pouvoirs conférés à cette dernière de conduire les affaires extérieures de la V. L. Les prérogatives de la Pologne, qu'elle doit exercer dans les limites du droit fixé par les traités, sont des restrictions à la souveraineté de Dantzig, résultant non du bon vouloir de la Pologne, mais des conventions qu'elle n'est pas libre de modifier. En ce qui concerne la politique internationale, Dantzig n'agit pas lui-même sauf dans ses rapports avec la S. D. N. et la Pologne. Du fait des droits de la Pologne de conduire ses affaires extérieures, l'indépendance de la V. L., dans le domaine des relations internationales, est considérablement limitée. Néanmoins, elle en possède un embryon, même dans ce domaine. D'autre part, l'art. 6 de la Conv. de Paris apporte des restrictions aux pouvoirs mentionnés de la Pologne. La question semble, donc être plutôt de mesure.

Il en appert que la souveraineté extérieure de Dantzig, pour autant qu'on comprend sous ces termes le pouvoir de s'obliger par convention, est morcelée. Elle est répartie entre la Pologne, qui a le plus gros lot, Dantzig, qui garde la capacité, « les caractères étatiques requis », pour s'obliger quelquefois immédiatement, quelquefois par l'intermédiaire de la Pologne, et la S. D. N. qui a un droit de regard. D'ailleurs, en vertu d'un accord avec la Pologne, Dantzig peut recouvrer une capacité plus large de s'obliger immédiatement et de contracter des droits et des devoirs internationaux¹⁴³. En conséquence, la conclusion qui se dégage des considérations ci-dessus est que la souveraineté de la V. L., par comparaison à celle d'autres Etats, est fortement diminuée. Pourtant sous cette forme atténuée, elle existe quand même. Seulement, peut-on dire, ce n'est pas une flamme qui brille avec éclat, mais plutôt une faible lumière qui luit derrière un carreau à verre dormant¹⁴⁴.

143. B. 18, pp. 15-16 ; pp. 22-5 ; pp. 31-33.

144. Chklaver, *op. cit.*, pp. 1148-1152 ; Redslob, *op. cit.*, pp. 134-6 ; Makowski, *op. cit.*, pp. 188-195.

CHAPITRE V

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les articles 34 et 35 du Statut, élaborés en vertu de l'art. 14 du Pacte, où le mot « Parties » commence par une majuscule, contiennent une énumération limitative des personnes admises à ester devant la Cour. Les organisations et unions internationales, ne sont pas visées par cette énumération, pas plus que les organes et organisations de la S. D. N. La raison juridique dont cette exclusion est l'expression, est que les organisations internationales, même celles qui ont une personnalité internationale juridique distincte de celle des Etats sur le territoire desquels elles existent, ne sont pas, à proprement parler, des sujets de droit international et ne jouissent pas de la protection de celui-ci.

Lors de l'élaboration du Statut, la question de l'accès des organisations devant la Cour n'a pas été envisagée. On pourrait la rattacher à l'interdiction générale édictée contre l'accès à la Cour de l'individu, surtout en ce qui concerne les organisations ou, en général, les personnes morales du droit interne commun. Le rapport de M. de Lapradelle dit que le Comité fut unanime sur l'adoption de cette interdiction, sans préjuger, pourtant, du développement ultérieur que peut prendre l'étendue de la compétence de la Cour. Aux termes du rapport, une certaine dérogation à la règle, n'est faite que pour les minorités qui jouissent en vertu des traités d'un régime spécial les plaçant sous la protection de la S. D. N. Il est donné à la collectivité d'individus appartenant à la minorité une personnalité internationale les autorisant à solliciter directement l'intervention des organes de la S. D. N. D'ailleurs, on a vu, leur droit se limite à celui de pétitions. Ce n'est que par l'intermédiaire d'un Membre de la S. D. N. qu'un recours juridictionnel, dans les questions les concernant, peut être porté devant la C. .P. Le rapport cité indique que la Cour connaîtra, en outre, en vertu des traités, des appels des décisions des commissions fluviales internationales et des questions relatives à la constitution de l'Organisation

Internationale du Travail¹⁴⁵. Dans une note sur l'avant-projet des juristes, le B. I. T. proposait une série d'amendements, dont celui à l'art. 31 du Comité étendait la compétence de la Cour aux litiges entre les Etats ou leurs ressortissants et la S. D. N., considérée sous son double aspect, d'organisation politique et d'organisation du Travail, ainsi qu'aux litiges entre la S. D. N. et ses fonctionnaires¹⁴⁶.

D'après un autre amendement que le B. I. T. proposait à l'article 34 du Comité « les différends se rapportant au Travail ou à l'O. I. T., ainsi que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des Traités, instituant l'O. I. T. et des Conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ces Traités » devaient être de la compétence de la Section spéciale de la Cour.

Les textes proposés par le B. I. T. donnaient accès à la Cour aux organes politiques de la S. D. N. et à ceux du Travail, aux premiers, exclusivement, dans les litiges avec les Etats et leurs ressortissants, ainsi qu'avec ses fonctionnaires, aux seconds, d'une façon plus large, dans toutes les questions se rapportant à l'O. I. T.

Lors de la discussion à la 5^e séance de la sous-commission de la 3^e Commission de la 1^{re} Assemblée de la S. D. N. de l'art. 31 du Conseil de Bruxelles (le même que celui du Comité de La Haye), qui figure après amendements, sous le n° 34 dans le texte du Statut définitif, sir Cecil Hurst (Empire britannique) souleva la question si les grandes Puissances, pouvaient en vertu des traités des minorités, agir collectivement devant la Cour. Cette faculté d'action collective leur fut formellement reconnue par l'art. 31 du Statut (art. 28 du projet de La Haye)¹⁴⁷.

La section spéciale de la Cour que l'O. I. T. se proposait d'instituer, devait avoir une compétence particulière en matière de législation du Travail et des questions sociales¹⁴⁸.

Les organes de la Société des Nations

Les organes de la S. D. N. ne peuvent ester devant la Cour. Cette question fut examinée lors de la discussion des articles 31 et 32 de l'avant-projet dans la sous-commission ci-dessus mentionnée. Même dans les litiges relatifs aux questions de minorités, de l'avis même du Conseil de Bruxelles, le droit d'ester en justice ne doit pas appartenir au Conseil de la S. D. N. mais uniquement aux Etats ou aux groupe-

145. P.-V., pp. 722-824.

146. Documents, pp. 78-79.

147. Documents, p. 140.

148. Documents, p. 76.

ments d'Etats¹⁴⁹. Or, la S. D. N. n'est pas un Etat. La règle énoncée s'applique, bien entendu, à l'Assemblée et au Secrétariat général de la S. D. N. ainsi qu'aux autres organisations liées avec la S. D. N., p. ex. l'Organisation internationale du Travail, les organisations techniques et, en général en dehors de la S. D. N., toutes les organisations internationales qu'elle aient ou pas une personnalité juridique internationale¹⁵⁰. M. de Bustamante signale la possibilité d'existence de différends d'ordre juridique sur leurs compétences ou attributions respectives, entre ces Organisations, Unions ou Bureaux et un Etat quelconque, ainsi qu'entre ces Organisations elles-mêmes, ou entre ces Organisations et la S. D. N., ou, enfin entre le Conseil et l'Assemblée de la S. D. N.¹⁵¹. L'art. 24 du Pacte cherche à réaliser la centralisation des bureaux internationaux et commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international, créés antérieurement ou postérieurement au Pacte par traités collectifs, en les plaçant sous l'autorité de la S. D. N. Leurs relations réciproques peuvent quelquefois nécessiter des précisions émanant d'un organe judiciaire.

En ce qui concerne la S. D. N., quelle que soit sa nature intrinsèque exacte, il est établi que c'est une personne de droit international qui jouit pour ses services et son personnel de l'exterritorialité et des immunités diplomatiques (art. 7, al. 4, 5, Pacte). L'une des principales consiste dans l'immunité de juridiction. Or, tous ses services se trouvent sur les territoires d'autres Etats, surtout en Suisse, elle-même ne possédant pas de territoire qui lui appartienne en propre.

Dans son fonctionnement, dans sa vie, elle se place dans des situations (en passant des marchés d'entreprise ou de fourniture, dans ses rapports avec ses fonctionnaires, à l'occasion de quasi-délits que ceux-ci peuvent commettre) — au sujet desquelles des conflits peuvent naître, nécessitant le secours d'un juge. Or, souvent le recours au juge du lieu où le service de la S. D. N. se trouve, serait incompatible avec sa qualité de personne suprême du droit international. Dans certains pays, la jurisprudence est opposée à ce qu'un pareil recours soit accueilli par le juge local (Grande-Bretagne). Il ne reste, donc, pour le règlement des différends de la nature indiquée, que la voie diplomatique. Un règlement judiciaire serait, pourtant de beaucoup préférable. On peut songer à remettre la connaissance de ces affaires aux organes de la S. D. N. eux-mêmes. Cette solution, contraire au principe qu'il ne faut pas, en bonne justice, qu'on soit juge et partie

149. *Id.*, p. 140, Rap. Hagerup, p. 193.

150. Dans sa session de Bruxelles de 1923, l'Institut de droit international a envisagé l'octroi aux Associations internationales sans but lucratif de la protection directe du droit international et de la faculté d'attaquer devant la C.P.J.I. certaines décisions des Gouvernements prises contre elles en violation du droit international. Politis, *Nouv. tendances*, p. 70.

151. Bustamante, *C.P.J.I.*, pp. 191-192.

dans la même cause, a tous les inconvénients inhérents à la voie diplomatique, l'Assemblée et le Conseil étant des organes essentiellement politiques. M. Grunbaum-Ballin préconise pour ce genre de litiges, un règlement judiciaire en instituant, par ex. pour ne pas encombrer les ordres du jour des sessions de la Cour, une Chambre spéciale auprès d'elle ¹⁵¹.

La procédure Consultative

A la séance de la Cour du 22 juin 1922, le Président Loder, répondant à la question posée par le représentant de la Grande-Bretagne, M. Talbot, déclara que l'art. 34 ne concerne que la procédure contentieuse et non pas consultative. Cet article ne saurait par conséquent, être affecté par la procédure adoptée par la Cour en matière consultative, en vertu de l'art. 73 de son Règlement. Ledit article dispose (al. 2 et 4) que le Greffier fait connaître par une communication spéciale et directe, non seulement à tout Membre de la S. D. N. et Etat admis à ester devant la Cour, mais aussi à *toute organisation internationale*, jugée par la Cour ou le Président susceptible de fournir des renseignements sur la question litigieuse, que la Cour est disposée à recevoir d'eux des exposés écrits ou de les entendre dans leurs explications orales. Ces organisations seront admises à discuter les exposés écrits ou oraux faits par d'autres Etats, Membres ou organisations « dans les formes, mesures et délais fixés, dans chaque cas d'espèce, par la Cour ou, si elle ne siège pas, par le Président » ¹⁵².

La Cour fit largement application de l'article 73 dans les quatre avis relatifs au Travail qu'on se propose d'étudier. Dans l'avis I, la « Fédération professionnelle générale néerlandaise » a déposé un mémoire. Les exposés oraux furent fournis par le B. I. T., par la « Fédération syndicale internationale », par la « Confédération internationale des syndicats chrétiens ». Dans l'avis 2, huit organisations furent l'objet de la notification prévue à l'art. 73 du Règlement, dont « l'Organisation internationale des syndicats agricoles », la « Ligue internationale des syndicats agricoles », etc.

Le B. I. T., la « Fédération internationale des Travailleurs de la Terre », le « Syndicat central des Agriculteurs de France », etc. firent parvenir des lettres ou mémoires. Dans l'avis 3, la requête fut notifiée, entre autres, à « l'Institut international d'Agriculture de Rome », qui envoya une lettre à la Cour. Le B. I. T. envoya également une lettre et présenta un exposé oral. Dans l'avis 13, la notification de la

151. « Utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S.d.N. », *R.D.I.L.C.*, 1921,

152. C. 1, pp. 5, 55.

requête pour avis fut donnée à l'O. I. T. et à trois organisations : « l'Organisation internationale des employeurs industriels », la « Fédération syndicale internationale » et la « Confédération internationale des syndicats chrétiens ». Les organisations nommées firent parvenir des mémoires écrits et fournirent des renseignements oraux, à la Cour ¹⁵³. Dans les quatre avis mentionnés un grand nombre d'Etats, ayant reçu la notification en question, fournirent à la Cour des explications soit orales, soit par écrit.

S. D. N. — On sait que les organes de la S. D. N. ne peuvent pas ester devant la Cour. Mais, par application des mêmes principes qui ont présidé à l'admission d'autres organisations devant la Cour, non en qualité de Parties (dans la procédure consultative il n'y a en pas) mais à titre d'informateurs, ainsi que vu l'étroite collaboration qui existe entre la S. D. N. et la Cour, sur laquelle nous avons insisté au début de cet ouvrage, le Secrétaire Général de la S. D. N., en transmettant en vertu de l'autorisation qui lui est donnée à cet effet, les Résolutions du Conseil, portant requête pour avis, termine sa lettre d'envoi par cette phrase stéréotypée que nous empruntons au 6^e avis, mais qui se retrouve avec des variations, dans tous : « En conformité de ladite Résolution du Conseil, le Secrétaire Général se tiendra à la disposition de la Cour pour donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et prendra, le cas échéant, les dispositions pour être représenté devant le Conseil » ¹⁵⁴.

Actuellement, vu l'impossibilité pour les organisations d'ester devant la Cour, les conflits entre elles, ou entre elles et Etats, ou entre leurs diverses formations, si une solution n'est pas indiquée dans leur Statut, ne peuvent être jugés par la Cour qu'en procédure consultative. L'avis I est un exemple d'un tel conflit entre le Gouvernement néerlandais et la Confédération néerlandaise des syndicats, au sujet de l'interprétation de l'art. 389, § 3, du T. D. V. Dans l'avis 2, c'est un conflit entre le point de vue du Gouvernement français et l'O. I. T. au sujet de la compétence de l'O. I. T. en matière agricole, qui fut porté devant la Cour. Il surgit au sein de la Conférence internationale du Travail qui ne partageait pas le point de vue du Gouvernement nommé. Dans l'avis 13, le conflit portait sur la réglementation du travail de nuit dans les boulangeries, notamment sur l'application aux patrons de l'interdiction de travailler la nuit. Il divisait un groupe d'employeurs de la Conférence Internationale du Travail, dont l'opinion fut partagée par les représentants de la Grande-Bretagne et de la Belgique qui déposèrent des amendements de l'article établissant

153. B. 1 = pp. 6-8-10 ; B. 2, pp. 8-12 ; B. 3, pp. 48-50 ; B. 13, p. 8.

154. B. 6, p. 8 ; B. 1, pp. 6-8.

cette interdiction, et la majorité de la Conférence, qui vota, le 8 juin 1925, un projet de Convention, contenant l'article mentionné. Le conflit se présentait donc, comme existant entre les divers groupes de l'O. I. T.

Bien que dans les avis il n'y ait pas, à proprement parler, de Parties devant la Cour, les avis cités furent demandés sur des différends actuellement nés, et les débats furent, conformément à l'art. 73 du Règlement, contradictoires.

CHAPITRE VI

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

I. Son but, ses rapports avec la Cour

Une place de choix est donnée par le T. D. V. aux questions sociales et économiques. La Partie.XIII du T. D. V. est consacrée aux questions relatives à l'Organisation du Travail. Cette place est justifiée par l'importance que lesdites questions ont prise dans les Etats modernes. Pas moins de cinq avis de la Cour sont relatifs à l'Organisation internationale du Travail. Ils nous permettent de préciser les rapports qui existent entre la Cour et cette Organisation ; de tracer un tableau d'ensemble des principes posés à sa base. L'O. I. T. à la lumière de ces avis, apparaît comme une organisation extrêmement puissante, disposant de moyens d'action et d'une force morale considérables, ce qui correspond au haut idéal que le T. D. V. lui a proposé. C'est une organisation autonome. On a déjà parlé (1^{re} partie) des liens, résultant du Statut de la Cour (art. 26), qui l'unissent à l'O. I. T. En vertu dudit article du Statut, une Chambre spéciale de 5 juges, pouvant se réunir ailleurs qu'à La Haye (art. 28), est constituée pour une période triennale, qui connaît, à la demande des Parties, des affaires concernant le Travail. Cette Chambre, ou à défaut de la demande mentionnée, la Cour dans sa composition normale, jugent assistées de quatre assesseurs techniques.

Dans les cinq avis qui seront examinés, les dispositions de l'art. 26 du Statut n'ont pas eu à jouer : la Cour a statué dans sa composition normale (art. 25, St.). Mais l'O. I. T. (notamment son organe permanent et exécutif, le Bureau International du Travail), fut invitée par la S. D. N., avec laquelle elle se trouve dans un étroit rapport de collaboration, puisqu'elle remplir une des fonctions qui concourt au but général de la S. D. N. d'établir la paix et la concorde sur la terre, à prêter à la Cour toute aide dont elle pourrait avoir besoin en vue de

l'examen des questions qui lui furent soumises¹⁵⁵. L'art. 26, al. 5 St. dispose d'ailleurs, que le directeur du B. I. T. recevra communication de toutes les pièces de procédure, présentées par écrit à la Cour, dans les affaires concernant le Travail, pour être à même de renseigner la Cour. Le B. I. T. donne à la Cour des explications orales et écrites, en se faisant d'habitude représenter devant elle par son directeur, M. Thomas.

En vertu de l'art. 423 du T. D. V., « toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie (XIII) du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres en vertu de ladite Partie, seront soumises à l'appréciation de la C. P. J. I. ». C'est un autre lien très important de l'O. I. T. avec la Cour. (V. aussi art. 415, 416, 417, 420 T. D. V.) La décision de la Cour est obligatoire et définitive.

Les avis de la Cour ont soin de retracer les principes posés à la base de l'O. I. T., de sa compétence, de sa composition etc. Le T. D. V. est divisé en quinze parties. La partie XIII se rapporte au Travail. Elle est divisée en deux sections, dont la première, qui débute par un préambule, comprend les art. 387-426, et dont la seconde ne comprend qu'un seul article 427, et est intitulée « Principes Généraux ». La section I a pour titre « Organisation du Travail ». Elle crée une organisation permanente, connue sous le nom d' « Organisation Internationale du Travail ». Cette Organisation (art. 388), comprend : 1^o une Conférence générale, où sont représentés les Membres de l'Organisation, se réunissant au moins une fois par an, et, 2^o un Bureau International du Travail, placé sous la direction d'un Conseil d'Administration.

La partie XIII du T. D. V. énonce en termes exprès, dans son Préambule la fin poursuivie par les Parties contractantes en établissant l'O. I. T. Il existe, déclare le Préambule, « des conditions de travail, impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger ». Or, l'Organisation, dit l'art. 387 du Traité, « a été fondée en vue de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule ». L'alinéa 1 de celui-ci proclame, que, la S. D. N. a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ». Il est urgent d'améliorer les conditions du travail à plusieurs égards, continue-t-il, « en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'oeuvre, la lutte contre

155. B. 1, p. 6.

le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adultes et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues ». L'al. 3 ajoute : « que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime réellement humain, fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays ». Les Hautes Parties contractantes, conclut l'al. 4, « mues par des sentiments de justice et d'humanité, aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable », conviennent d'adopter les dispositions instituant l'Organisation internationale du Travail qui est chargée de réaliser le programme ci-dessus exposé ¹⁵⁶.

II. *Les Membres de l'O. I. T.*

Dans son avis 18, la Cour a examiné, on s'en souvient, la question suivante : le Statut juridique spécial de la V. L. de Dantzig permet-il à la V. L. de devenir membre de l'O. I. T. ¹⁵⁷ ? Tenant pour acquis que tout membre de l'O. I. T. doit pourvoir participer aux activités de cette Organisation, la Cour recherche quelles qualités faut-il avoir pour en devenir membre. Elle indique qu'il n'existe qu'un seul article, 387 du T. D. V., qui traite de la question de l'admission dans l'O. I. T. Il est ainsi conçu : « Les Membres originaires de la S. D. N. seront Membres originaires de cette Organisation, et, désormais, la qualité de Membre de la S. D. N. entraînera celle de ladite organisation ». La Cour, tout en admettant que l'intention des Puissances signataires du Traité de Versailles pût être de faire coïncider la qualité de Membre de l'O. I. T. avec celle de la S. D. N. n'examina pas ce problème comme ne se posant pas à propos de la question qui lui fut soumise et n'ayant pas été développé ni oralement, ni par écrit devant elle ¹⁵⁸.

Pourtant les auteurs des opinions individuelles jointes à l'avis, MM. Anzilotti et Huber, estimèrent que la qualité de Membre de la S. D. N. devait coïncider avec celle de Membre de l'O. I. T., et qu'il fallait d'abord obtenir son admission dans la première pour entrer dans la seconde. C'est à la Cour qu'il appartient d'élucider cette question,

¹⁵⁶. B. 2, pp. 20-25 ; B. 13, pp. 14-15.

¹⁵⁷. B. 18 p. 4-5.

¹⁵⁸. B. 18, pp. 10-18.

en vertu de l'art. 423 du T. D. V. cité ci-dessus. A défaut de cette élucidation, disons, qu'un point est certain, c'est que l'art. 387, al. 2 du T. D. V. stipule que tout Membre de la S. D. N. est obligatoirement affilié à l'O. I. T. Il n'est pas laissé aux Membres de la S. D. N. pour cette accession la même liberté que pour l'accession au Statut de la C. P. J. I. On adhère à la S. D. N. telle qu'elle est constituée au moment de l'adhésion, avec tous les rapports, charges ou obligations qui lui incombent du fait de la Partie XIII du T. D. V. concernant le Travail. D'ailleurs, les liens entre la S. D. N. et l'O. I. T. sont très intimes. L'art. 392 du T. D. V. dispose que « le B. I. T. sera établi au siège de la S. D. N. et fera partie de l'ensemble des institutions de la Société », les dépenses afférentes à l'O. I. T. sont inscrites au budget général de la S. D. N. etc...¹⁵⁹.

Mais, peut-on être Membre de l'O. I. T. sans être membre de la S. D. N. ? Existe-t-il d'autres modes d'adhésion à l'O. I. T. que celui de l'admission préalable dans la S. D. N. ? MM. Anzilotti, Huber et Visscher sont d'avis contraire¹⁶⁰. Ils s'appuient sur l'absence au T. D. V. d'autres textes, réglant cette question que l'art. 387, al. 2, arguant que les conditions d'admission dans une organisation doivent recevoir une interprétation étroite. Cette opinion se réclame, d'autre part, de la liaison organique entre le Pacte et la Partie XIII du T. D. V., ainsi que des arguments de texte (23, lit. a du Pacte ; al. 1 du Préambule de la XIII du T. D. V. ; les art. 392, 403, al. 2, 405, al. 2, 5, 7 ; 416, 422, etc...). Ainsi, en principe, la qualité de Membre de l'O. I. T. doit suivre celle de Membre de la S. D. N. Pourtant, il semble, qu'il n'existe pas d'impossibilité absolue de devenir Membre de l'O. I. T. sans être Membre de la S. D. N. Ceci fut soutenu par M. J. Barthélemy qui fondait son opinion sur l'autonomie de l'O. I. T. En effet, l'art. 387 al. 2., n'exclue pas formellement d'autres catégories de Membres que celles qu'il mentionne. D'ailleurs, il faut tenir compte que le T. D. V. est élastique. On y trouve des omissions intentionnelles à côté d'autres, involontaires. On peut d'ailleurs, constater des exceptions au principe, ci-dessus énoncé, en faveur de l'Allemagne et de l'Autriche. L'alinéa 3 du Préambule de la Partie XIII et l'art. 421, al. 1 (les Membres de l'O. I. T. « s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhéré.... à celles de leurs colonies, possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes »), apportent un argument de plus en faveur de cette thèse. L'absence d'une nation considérable de l'O. I. T. paralyserait les efforts des autres nations en faussant le jeu des lois économiques et

159. B. 18 p. 10 et sq.

160. B. 18, pp. 19-29 ; pp. 30-1 ; *R.D.I.L.C.*, 1925, pp. 421-3.

sociales. On se rappelle, en outre que certaines conditions qui ne font pas obstacle à l'admission dans l'O. I. T. s'opposent à l'entrée dans la S. D. N., p. ex. l'union douanière de deux Etats¹⁶¹.

III. *La sphère de l'activité de l'O. I. T., son fonctionnement ses formations*

Le domaine assigné aux activités de l'O. I. T., dit la Cour, est très vaste. Le programme de cette activité est contenu dans le Préambule à la partie XIII du T. D. V. qu'on a reproduit. Une partie de ces activités concerne la sphère des affaires intérieures des Etats, une autre celle des affaires extérieures. A titre d'exemple d'actes appartenant au domaine des relations extérieures on peut citer la ratification d'un projet de convention élaboré par la Conférence internationale du Travail, et le dépôt d'une plainte contre un autre Etat Membre pour l'inobservation des dispositions d'une telle convention (art. 411, T.D.V.) L'incapacité de Dantzig, d'accomplir cette catégorie d'actes en l'absence d'un accord avec la Pologne, fait, d'après la Cour, obstacle à l'entrée de la V. L. dans l'O. I. T. car cet accord seul lui eût permis de remplir les obligations ou de participer aux activités normales de l'O. I. T. sans consentement préalable de celle-ci.

A. *La Conférence Internationale du Travail.* — La C. I. T. se compose des délégués nommés par les Membres de l'O. I. T. à raison de 4 délégués par Membre. Deux de ces délégués sont gouvernementaux et deux non-gouvernementaux. Ces derniers représentent respectivement les employeurs et les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. « Chaque délégué peut être accompagné par des conseillers, dont le nombre pourra être de deux ou plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session ». (art. 389 T. D. V.). La Cour remarque que cette désignation des délégués, « le mode suivant lequel ils votent à une Conférence, la méthode par laquelle les décisions prises par la Conférence à la majorité de voix, sont incorporés dans des recommandations ou des projets de conventions, le devoir imposé aux Membres de l'O. I. T. de soumettre lesdits projets de conventions aux « autorités compétentes » de leurs pays et de ratifier les projets de conventions s'ils sont approuvés par ces « autorités compétentes », la méthode par laquelle la non-observation des dispositions de la convention peut donner lieu à des représentations ou plaintes, à une enquête par une commission, à des procédures judiciaires et à des sanctions, — tout cela comporte des caractéristiques qui diffèrent des méthodes d'une conférence diplomatique

161. B. 18, p. 35. Sur la condition des Dominions et Colonies : pp. 21-3; 30.

ordinaire ¹⁶² ». Ainsi p. ex. tous les délégués votent individuellement (art. 390, al. 1). Par conséquent juridiquement, ce n'est pas la volonté de l'Etat comme tel, qui trouve son expression puisque, s'il est représenté par plusieurs délégués, ceux-ci peuvent émettre des votes contraires.

L'avis I. — Dans l'avis 1, la Cour se prononça sur un différend relatif à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la 3^e session de la Conférence Internationale du Travail. Il s'agissait de savoir s'il avait été désigné en conformité avec les dispositions du § 3 de l'art. 389 du T. D. V. *La Confédération néerlandaise des syndicats*, numériquement la plus importante des 5 organisations ouvrières néerlandaises, contesta cette conformité en adressant une protestation au B. I. T. D'après son avis, le candidat désigné par un décret royal du 4 octobre 1921, qui fut choisi à la suite d'un accord avec trois autres des 5 organisations ouvrières sus-mentionnées, ne le fut pas régulièrement, car, bien qu'à elles trois, ces organisations lui fussent numériquement supérieures, prise isolément, c'est la C.N.S. qui compte de ces 5 organisations le plus grand nombre d'adhérents. Elle constituerait donc, de ce chef, l'organisation la plus représentative, au sens de l'art. 389 du T. D. V. et c'est à elle que le Gouvernement néerlandais devait s'adresser, pour la désignation du délégué.

Dans son avis, la Cour n'admit pourtant pas cette manière de voir. Le § 3, de l'art. 389, dont elle interpréta les termes, dit : « Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non-gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent ». Le § 7 du même article donne à la Conférence les pouvoirs de vérifier la régularité des désignations de ces délégués ou conseillers techniques et de refuser d'admettre, à la majorité des 2/3 de suffrages exprimés par les délégués présents, tout délégué ou tout conseiller technique désigné en violation des termes de l'art. 389. La Conférence a admis à siéger le délégué néerlandais, désigné par le décret royal. Mais, en même temps elle prit une résolution, invitant le Conseil d'administration du B. I. T. à solliciter du Conseil de la S. D. N. qu'une demande d'avis fût adressée à la Cour Permanente concernant l'interprétation de l'art. 389 du T. D. V. En exécution de cette résolution, le Directeur du B. I. T. adressa au Conseil de la S. D. N. une demande tendant à obtenir un avis de la Cour sur la question dont les termes nous avons reproduit ci-dessus. Le Conseil de la S. D. N., par sa Résolution en

date du 12 mai 1922 fit droit à cette demande, en invitant la Cour à donner un A. C. sur la question posée.

Dans son avis, la Cour constate que la C. N. S. compte le plus grand nombre d'adhérents. Il n'ensuit pas, dit-elle, qu'elle soit la plus représentative. Il appert de l'al. 1^{er} de l'art. 389 que le délégué ouvrier représente tous les travailleurs ressortissant à chacun des Membres en général. Le but de l'intervention des organisations professionnelles dans la désignation des délégués et des conseillers techniques n'est autre que de garantir qu'il sera désigné un candidat dont les opinions concordent avec les opinions respectives soit des employeurs, soit des travailleurs. Si, par conséquent, il existe dans un pays plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, le gouvernement doit prendre en considération toutes ces organisations, aux fins de désignation du délégué ouvrier ou du conseiller technique. Pour juger du caractère représentatif d'une organisation le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère, quoique il soit très important. Dire quelle organisation est la plus représentative, est une question d'espèce qui doit être résolue au moment de la désignation, en recherchant l'organisation qui représente au mieux les intérêts respectifs des employeurs et des travailleurs. La Conférence possède, en vertu du § 7, des pouvoirs de contrôle sur la régularité de cette désignation. Elle se basera pour ce contrôle sur des raisons quelconques soit de fait, soit de droit. D'autre part, une entente du Gouvernement avec *toutes* les organisations les plus représentatives du pays est inutile quoiqu'une telle entente constituerait un idéal. L'opposition d'une organisation quelconque, la plus représentative du pays, ne saurait faire obstacle à une désignation faite après accord du Gouvernement avec plusieurs autres organisations les plus représentatives. C'est le cas en l'espèce. Le Gouvernement des Pays-Bas désigna un candidat d'accord avec trois organisations les plus représentatives néerlandaises (Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine ; Fédération professionnelle chrétienne nationale ; Fédération professionnelle générale néerlandaise) — sans égard à l'opposition d'une 4^e (C. N. S.), une 5^e organisation (le Secrétariat national ouvrier) s'étant abstenue de prendre part à la consultation. La désignation est, donc, régulière ¹⁶³.

B. *La Compétence de l'O. I. T.* — On a dit que la Cour a signalé (B. 18) que la sphère des activités de l'O. I. T. était très vaste. Ses avis 2, 3, 13 ont eu pour objet de préciser la compétence de l'O. I. T. C'est le Conseil d'Administration du B. I. T. qui dans les avis qu'on va examiner, déférant au désir des Membres, exprimé soit à la C. I. T.,

163. B. I. p. 16-26.

soit dans son sein, décida de faire des démarches auprès du Conseil de la S. D. N. afin que celui-ci adressât une requête pour avis à la Cour.

Conseil d'Administration du B. I. T. — On se souvient que l'O. I. T. proposait, lors de l'élaboration du Statut, que la Cour pût être saisie directement, dans les affaires concernant le Travail, par le Conseil d'Administration du B. I. T. Cet organe se compose de 24 personnes, 12 d'entre elles représentent les Gouvernements ; 6 sont élues par les délégués « représentant les patrons » et 6 par les délégués « représentant les employés et ouvriers ». Sur les 12 personnes représentant les Gouvernements, huit sont nommées par les Membres « dont l'importance industrielle est la plus considérable ». Le Conseil de la S. D. N. est appelé à statuer sur les contestations éventuelles relatives à cette dernière condition (art. 393, T. D. V.).

B. I. T. — Dans le 1^{er} avis, le Conseil d'administration s'adressa au Conseil de la S. D. N. par l'intermédiaire du B. I. T. C'est ce bureau qui a la mission d'éclairer la Cour, par écrit et oralement, dans les questions concernant le Travail. D'habitude il est représenté devant elle par son directeur. L'article 393 du T. D. V. place le B. I. T. sous la direction du Conseil d'Administration, qui désigne son directeur responsable vis-à-vis de ce Conseil, « de qui il recevra ses instructions », « de la bonne marche du Bureau, ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui auront pu lui être confiées » (art. 394). Deux incidents se sont produits au cours des avis 2 et 3, qui révèlent des lacunes dans les dispositions de l'art. 394, relativement aux rapports réciproques entre le Directeur du B. I. T. et le Conseil d'Administration. Les faits ayant donné naissance à ces incidents furent le dépôt, lors du 2^e avis, d'un mémoire par le Directeur du B. I. T., sans que ses termes fussent approuvés par le Conseil d'Administration, et le prononcé, lors du 3^e avis, d'un discours par ce Directeur au nom dudit Conseil, sans avoir reçu à cette fin une habilitation spéciale. Un membre du Conseil, M. Pinot, protesta contre ces pratiques, faisant ressortir que toutes les communications du B. I. T. devaient avoir un caractère strictement objectif ¹⁶⁴. A la suite de ces incidents, le Conseil d'Administration a décidé dans sa session d'Interlaken, de régler les rapports que le B. I. T. pourrait avoir à l'avenir, avec la Cour de justice ¹⁶⁵.

Avis 2. — Dans l'avis 2, demandé à la Cour par la Résolution du Conseil de la S. D. N., en date du 12 mai 1922, il s'agissait de savoir

164. C. n° 1, pp. 494-5.

165. *Id.*, pp. 603,4.

si la compétence de l'O. I. T. s'étend à la réglementation des conditions du travail de personnes employées dans l'agriculture.

Le Conseil d'Administration du B. I. T. qui règle, en vertu de l'art. 400 du T. D. V., l'ordre du jour de la Conférence, inscrivit à l'ordre du jour de la 3^e session de celle-ci qui devait avoir lieu en 1921, des questions se rapportant aux conditions du travail agricole (réglementation des heures du travail, moyens de prévenir le chômage, etc). L'art. 402 du T. D. V. autorise les Gouvernements des Membres de contester, en motivant leur opposition, l'inscription des sujets à l'ordre du jour de la session. Toutefois, ces sujets ne sont pas exclus de l'ordre, si les 2/3 des délégués présents à la Conférence, votent en faveur de leur examen. Le Gouvernement français contesta pour des raisons d'inopportunité l'inscription à l'ordre du jour des questions relatives à l'agriculture, indiquant que, le T. V. ne mentionnant pas « expressément..... les travailleurs agricoles », le B. I. T. serait incompétent en ce qui les concerne. La 3^e session de la Conférence fut tenue à Genève. Elle consacra plusieurs séances à la réglementation du travail agricole. Plusieurs sujets relatifs à cette question furent maintenus à son ordre du jour par un vote favorable des 2/3. Trois projets de convention et sept recommandations, relatifs à la protection des travailleurs agricoles, furent adoptés. Mais la question de la réglementation des heures de travail dans l'agriculture fut renvoyée à la Conférence prochaine.

Le Gouvernement français entreprit alors, par l'intermédiaire de son représentant, des démarches auprès du Conseil de la S. D. N., au cours de sa 16^e session (janvier 1922), afin de prier la Cour de donner un avis sur la question de savoir si la compétence de l'O. I. T. s'étendait à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.

L'avis émis par la Cour a un grand intérêt interprétatif. Son seul aspect qui nous intéresse en ce moment est celui qui montre comment la Cour est arrivée à donner une réponse affirmative à la question plus haut énoncée, qui lui fut posée par le Conseil. La Cour écarte l'argument qui consiste à dire que l'adhésion à l'O. I. T. comportant une renonciation chez les Etats à certains droits souverains, les textes relatifs à la compétence de celle-ci, doivent recevoir une interprétation stricte. D'après la Cour, il n'y a que le sens exact des termes du traité qui importe. La Partie XIII, comme ceci résulte de l'examen de son Préambule, a un caractère compréhensif. Les principes qu'elle contient s'appliquent non seulement à l'industrie, mais à la navigation, à la pêche et à l'agriculture. Le langage de l'art. 389 qui s'occupe de la composition de la Conférence, est également compréhensif. Les mots qu'emploient les deux textes (anglais et français) ne permettent pas d'affirmer qu'ils ne visent par les organisations des tra-

vailleurs agricoles. La version française de l'art. 396, qui traite des fonctions du B. I. T. contient les mots « travailleurs » et « travail » tout court, sans adjectif « industriel ». Les principes généraux énoncés dans l'art. 427 du Traité (qui dit que le travail ne doit pas être considéré simplement comme marchandise et reconnaît le droit d'association des employés et employeurs, etc.) s'appliquent aussi bien à l'agriculture qu'à toute autre forme de travail. Cet article ne contient, d'ailleurs, aucun ordre formel aux Etats d'appliquer tous les principes qu'il énonce, soit à une époque déterminée, ou à une catégorie spéciale de travail. Cette proposition est confirmée par le fait que, d'après l'art. 405 du Traité, la Conférence dans ses recommandations ou projets de convention doit tenir compte des conditions spécifiques des divers pays (climat, développement industriel etc...).

La Cour constate que la thèse de l'incompétence s'appuie surtout sur l'idée que les mots « industrie », « industriel » qui se trouvent dans la Partie XIII du T. D. V., s'appliquent, dans l'usage courant, presque exclusivement à l'industrie manufacturière et aux arts et métiers. L'examen des acceptions dans lesquelles ces mots sont employés confirme en partie la constatation ci-dessus. Toutefois, dans leur sens primitif et général, lesdits termes s'appliquent aussi à l'agriculture. En outre, c'est le contexte qui est le critère définitif pour fixer leur acception. En l'espèce, il faut considérer la place que ces mots ont dans la Partie XIII du T. D. V. Or, le Préambule et plusieurs articles du Traité emploient le mot « travail » ou ses dérivés sans aucun qualificatif, ou accompagné d'un autre qualificatif que le mot « industriel » (p. ex. professionnel) Dans d'autres articles de la Partie XIII, considérée dans son ensemble, le mot « industriel » peut être interprété comme s'appliquant également à l'agriculture. Enfin, la manière dont le Traité fut appliqué, ainsi que le fait qu'il n'existe pas de doute qu'il s'applique à la navigation et à la pêche, application contre laquelle on aurait pu employer les mêmes arguments d'incompétence que contre l'agriculture, prouvent que le Travail agricole est compris dans la compétence de l'O. I. T.

Avis 3. Par une lettre du 18 juillet 1922 du Secrétaire Général de la S. D. N. un avis additionnel au précédent fut demandé à la Cour sur la question suivante : L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'O. I. T. ? La Cour a répondu négativement à cette question, se basant, comme dans l'avis précédent, exclusivement sur les dispositions de la Partie XIII du T. D. V. qui est « la source unique de l'existence et des attributions de l'O. I. T. ». Il fallait rechercher si l'exa-

men de questions relatives à la production agricole et au développement de celle-ci rentrait dans les attributions de cette Organisation. Dans cette recherche, dit la Cour, il n'y a rien qui soit particulier à l'agriculture. Mais, si l'O. I. T. peut s'occuper du bien-être des salariés appartenant à toute industrie, il n'est pas de même en ce qui concerne la question du perfectionnement des moyens d'augmenter la production, ni pour ce qui est de l'agriculture, ni pour ce qui est de toute autre forme d'industrie. Les pouvoirs donnés à l'O. I. T. par la Partie XIII, exposés en détail dans l'avis 2, le furent en vue de l'amélioration du sort des travailleurs. « L'organisation et le développement des moyens de production ne sont pas du domaine de l'Organisation », bien que celle-ci doive tenir compte de la répercussion réciproque soit des mesures qu'elle adopte en faveur des travailleurs sur la production, soit des méthodes et procédés adoptés dans la production sur la situation des travailleurs.

Avis 13. — L'avis 13 fut donné par la Cour le 23 juillet 1926 sur la question suivante : « L'O. I. T. a-t-elle compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ? ». L'avis éclaire donc un aspect particulier de la compétence de l'O. I. T. Les circonstances ayant amené le Conseil de la S. D. N. à demander cet avis sont les suivantes : Un avant-projet de Convention fut adopté par la Conférence I. T. (6^e session tenue en 1924) interdisant le travail de nuit dans les boulangeries aussi bien aux patrons qu'aux ouvriers. Cette adoption eut lieu malgré une forte opposition du groupe patronal de la Comérance contre l'extension de l'interdiction aux patrons. La 7^e session de la Conférence, après avoir écarté les amendements de la Grande-Bretagne et de la Belgique, tendant à soustraire les personnes travaillant pour leur propre compte à l'interdiction mentionnée, adopta, le 8 juin 1925, un projet de convention, maintenant cette interdiction. Alors, le groupe des employeurs, continuant de protester contre le caractère légal de l'interdiction, obtint du Conseil d'Administration du B. I. T. qu'il fit des démarches auprès du Conseil de la S. D. N. en vue d'obtenir un avis de la C. P. J. I. sur la question litigieuse. La question posée, dit la Cour, est générale, sans viser aucune branche d'industrie en particulier. La réglementation dans l'industrie boulangère est prise à titre d'exemple. La Cour n'est appelée à traiter du travail de l'employeur que pour autant qu'il est le même que celui du salarié et que sa réglementation est accessoire à celle de ce dernier. Normalement, l'employeur exécutant le même travail que le salarié est en dehors du domaine de la compétence de l'O. I. T. A cette occasion,

la Cour rappelle les buts de l'O.I.T. et l'importance du bien-être des travailleurs salariés au point de vue international, telle qu'elle résulte des principes énoncés par l'art. 427 du T. D. V. L'activité de l'O. I. T. en vue de la réalisation de ces buts peut affecter les droits et intérêts aussi bien des employeurs que des travailleurs. C'est pourquoi une représentation distincte est prévue par le Traité soit à la Conférence générale (art. 389), soit au Conseil d'Administration (art. 393). La compétence de l'O. I. T. est très étendue en ce qui concerne les questions du travail, l'émission des propositions en vue d'adoption d'une loi nationale ou conclusion d'accords internationaux relatifs au travail. Mais elle se limite, à l'exception de certains pouvoirs de contrôle sur les Membres (art. 408, 409, 420, T. D. V.), à cette forme d'activité auxiliaire (art. 405, § 8). Pour prévenir toute tentative d'extension illégitime de la compétence de l'Organisation, il est donné aux Gouvernements, (en dehors du droit de recours à la Cour (art. 423), le droit de contester formellement l'inscription de tout sujet à l'ordre du jour de la Conférence. Le sujet n'est maintenu que si les 2/3 de la Conférence se prononcent pour ce maintien (art. 402). La même majorité des 2/3 est requise pour l'adoption d'une recommandation ou d'un projet de convention (art. 405, al. 2).

En tenant compte des buts « d'assurer un régime de travail humain et la protection des travailleurs salariés », en vue desquels des pouvoirs très étendus furent conférés à l'O. I. T., on ne saurait refuser, dit la Cour, à l'Organisation nommée la compétence pour régler accessoirement le travail personnel de l'employeur. On trouve dans l'économie de la Partie XIII du T. D. V. et dans ses dispositions spéciales qui contiennent virtuellement une réglementation accessoire du travail personnel du patron, la confirmation de cette thèse (V. art. 427, § 5, relatif au repos hebdomadaire ; art. 426, relatif à « l'extension et l'application » de la Convention internationale de 1906, portant interdiction d'emploi de phosphore blanc dans la fabrication des allumettes). Quant aux mesures proposées par l'O. I. T., la Cour cite la convention internationale portant interdiction de l'usage de la céruse pour la peinture. Elle établit en se référant à son avis 3, que pour les mêmes motifs qui lui ont fait admettre dans cet avis, la compétence de l'O. I. T., d'exercer les attributions qu'elle tient du T. D. V., dussent les mesures adoptées à la suite de cet exercice réagir incidemment sur la production, il lui faut admettre, dans le présent avis, les compétences que le traité donne à ladite Organisation, dût-il en résulter en même temps une réglementation accessoire du travail personnel du patron. La réponse à la question de droit qui lui est posée, dit la Cour, dépend exclusivement de l'interprétation des

termes du T. D. V., « où se trouve définie la compétence de l'O. I. T. » ¹⁶⁶ Elle refuse, donc, de tenir compte des arguments d'ordre politique et social, tirés soit de la souveraineté des Etats, soit de la liberté individuelle, par lesquels on s'efforçait d'influencer sa décision.

En terminant notre étude sur l'O. I. T., ajoutons, que l'adhésion à l'O. I. T. entraîne pour les Etats, l'engagement de collaborer à la poursuite des buts de cette organisation. Cet engagement dont découle pour ces Etats une série d'obligations effectives, doit être exécuté de bonne foi. Les recommandations et les projets de conventions élaborés par les Conférences ont une haute portée morale. Toutefois, en ce qui concerne la mise en vigueur de mesures nationales et internationales, contenues dans ces recommandations et projets, les Etats conservent leur pouvoir législatif intact ¹⁶⁷. L'Organisation ne possède pas de tel pouvoir. Comme s'exprime l'avis, elle n'est appelée qu'à « collaborer » avec les signataires du Traité, ses Membres, de les « assister dans l'exercice de leurs pouvoirs souverains à l'égard des mesures nationales et internationales visant le travail » ¹⁶⁸. D'autre part, comme l'indique la Cour, l'O. I. T. possède des pouvoirs limités de contrôle sur l'accomplissement loyal par ses Membres des obligations qu'ils ont assumées ¹⁶⁹. Enfin, le B. I. T. exerçant son activité sous la direction du Conseil d'Administration, (art. 394-398), « centralise et distribue des renseignements, poursuit des recherches et des enquêtes, prépare l'ordre du jour des sessions de la Conférence et exerce tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence juge à propos de lui attribuer » ¹⁷⁰. Ainsi, l'O. I. T. collabore avec ses Membres, les surveille, et leur sert d'organe de documentation, La Cour Permanente, par l'exercice de sa fonction judiciaire, aide à écarter les obstacles de la voie de cette activité ¹⁷¹.

166. B. 13, p. 14.

167. B 13, pp. 22, 17.

168. B. 13, pp. 18-22.

169. *Id.*, p. 16. (T. de V., art. 401, 409, 420).

170. *Id.*, p. 16, B. 2, p. 26.

171. B. 13, pp. 23-24.

CHAPITRE VII

COMMISSIONS FLUVIALES INTERNATIONALES

La Cour eût à connaître deux espèces relatives aux Commissions fluviales internationales, qui illustrent la situation de ces Commissions vis-à-vis d'elle. La première de ces espèces (Compétence de la Commission Européenne du Danube entre Galatz et Braïla) fut soumise pour avis par un arrangement, en date du 18 septembre 1926 entre la France la Grande-Bretagne et l'Italie, d'un côté, et la Roumanie, de l'autre. La Roumanie s'est refusée de porter ledit différend à la Cour pour arrêt contestant la compétence de celle-ci et, plus généralement, de la S. D. N. en l'espèce. Par contre, les trois Etats, s'étaient réservés le droit dans l'arrangement de porter plus tard à la Cour, en vertu de l'art. 376 du T. D. V., le différend pour arrêt. C'est l'exception roumaine, bien que l'avis de la Cour y fasse à peine allusion, qui nous intéresse particulièrement. Mais, pour la clarté de l'exposé et afin de pouvoir juger de la situation internationale de la C. E. D., on retracera brièvement les faits de l'affaire. La C. E. D. est une personne de droit des gens quasi-souveraine, dotée des pouvoirs très étendus, d'ordre législatif, exécutif, administratif et judiciaire, ainsi que des privilèges et immunités. Son siège légal est à Galatz et sa composition provisoire peut consister, en dehors des représentants des Etats au différend, de représentants de tout Etat justifiant d'un intérêt suffisant aux embouchures du Danube (art. 4 de son Statut). La question ayant donné lieu au différend entre les quatre Puissances nommées, était relative à la nature des compétences que la C. E. D. possède, en vertu du droit en vigueur, sur le secteur du Danube maritime de Galatz à Braïla. D'après la thèse roumaine la Commission ne posséderait sur ledit secteur que des « compétences techniques », relatives au maintien de la navigabilité du fleuve et au service de pilotage, à l'exclusion des « compétences juridiques, » c'est-à-dire des pouvoirs d'appliquer les règlements ¹⁷².

Cette thèse s'appuyait surtout sur le fait que la Roumanie n'a ni signé, ni ratifié le Traité de Londres du 10 mars 1883 (art. 1). La Cour n'a pas admis ces arguments. Dans son avis elle examine d'abord, le droit en vigueur relatif au Danube internationalisé (Statut définitif du Danube du 1^{er} octobre 1922, art. 5 et 6 élaboré en vertu de l'art. 349 du T. D. V., art. 346, 353, 331, 333 du T. D. V.) ; ce qui lui permet d'établir que l'internationalisation du Danube est assurée au moyen de deux commissions (art. 3 St.) dont l'une (C. E.) exerce ses compétences des embouchures du fleuve jusqu'à Braïla (Danube maritime), tandis que l'autre (Commission Internationale), est compétente sur la partie du Danube comprise entre Braïla et Ulm (Danube fluvial). Les articles 5 et 6 du Statut maintiennent sur le Danube maritime, y compris le secteur contesté, les compétences matérielles et territoriales, que la C. E. exerçait en fait avant la guerre ¹⁷³. L'examen des actes internationaux (Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 ; « règlements particuliers » joints à l'Acte relatifs au Rhin, au Neckar, au Mein, à la Moselle, à la Meuse, à l'Escaut, traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 15, 16, et 17) ; « Règlements provisoires de navigation et de police applicables au bas Danube » du 1856-1863 ; Acte public de Galatz du 2 novembre 1865 et le règlement y joint, traité de Berlin du 13 juillet 1878 (art. 52), traité de Londres de 1871, Acte additionnel à l'Acte public de Galatz, du 28 mai 1881 ; traité de Londres du 10 mars 1883 (art. 1, 2), définissant ces compétences, n'apporte aucun appui à la thèse roumaine. La C. E. possède sur le secteur du Danube compris entre Galatz et Braïla les mêmes compétences que sur la partie du fleuve à l'aval de Galatz. Ces conclusions obtenues à la suite de l'examen de la situation juridique, dans le secteur litigieux, telle qu'elle résulte des actes internationaux ci-dessus énumérés, sont corroborées par les constatations de la situation de fait dans ledit secteur, effectuées par un « Comité spécial » d'enquête désigné par la S. D. N. D'après la Cour, les différentes attributions de la Commission sont à considérer « comme formant une unité nécessaire », et ses pouvoirs juridictionnels, « comme le corollaire de ses pouvoirs techniques », lesquels doivent en fait être protégés par des sanctions ¹⁷⁴. D'autre part, la Cour établit que la délimitation entre les compétences respectives de la C. E. « qui ne constitue pas une organisation dotée d'une souveraineté territoriale exclusive ¹⁷⁵ », et de l'autorité territoriale (la Roumanie) n'est pas de nature territoriale, consistant en lignes transversales qui créent des secteurs correspondant à des zones des

173. B. 14, pp. 22-28.

174. B. 14, p. 54.

175. —d—, p. 63 et art. 53 du Traité de Berlin du 13 juillet 1878.

ports, soumises à la compétence exclusive des autorités roumaines, mais de nature fonctionnelle. La création de la C. E. a eu lieu en vue d'un « objet spécial » qui est d'assurer la navigation sur le Danube — « dont le chenal et les ports constituent des éléments essentiels », — conformément aux principes de la liberté de la navigation et de l'égalité des pavillons, proclamés dans l'Acte du Congrès de Vienne et confirmés par l'art. 3 du Statut définitif. La liberté de navigation doit être assurée non seulement aux navires qui traversent une section du fleuve correspondant à un port mais aussi à ceux qui arrivent au port ou en partent. Il n'y a que les installations et services du port en tant que tels qui dépendent et sont soumis à la juridiction de la Roumanie.

En ce qui concerne la question de la situation de la C. E. D. vis-à-vis de la S. D. N. et de la C. P., les débats judiciaires et l'avis de la Cour nous permettent d'arriver aux conclusions suivantes. La C. E. n'est pas un Etat ¹⁷⁶, ne fût-ce que parce qu'il lui manque la population. Elle ne peut donc pas ester devant la C. P. J. I. (art. 34-35 St.) M. Fauchille observe qu'il y aurait une grande difficulté de poursuivre la C. E. devant un tribunal quelconque, car elle ne dépend d'aucun Etat déterminé ¹⁷⁷. Composée de représentants des Gouvernements intéressés, elle constitue, d'après M. Politis, « un syndicat européen ». Sa composition, son organisation, sa méthode de travail ont un caractère diplomatique. Elle n'a aucun organe pour la représenter aux Conférences internationales. A la Conférence de Paris de 1920 elle fut représentée par tous ses quatre délégués. Elle remplit « une mission d'intérêt général européen », qui consiste à veiller à la satisfaction des intérêts du commerce international et à la liberté de navigation ¹⁷⁸. Or, on sait que c'est la S. D. N. qui, en plus de ses fonctions politiques, administre les grands intérêts collectifs de l'humanité. Il existe à Genève un organisme technique institué en vertu de la Résolution de la 1^{re} Assemblée de la S. D. N. en date du 9 décembre 1920, par la Conférence générale de Barcelone (mars-avril 1921) sur la liberté des communications et du transit (V. art. 338 T. D. V.). Le fondement de cette organisation dénommée « la Commission consultative et technique des communications et du transit » se trouve dans l'art. 23^e du Pacte. Elle remplit relativement aux différends de son ressort le rôle d'un organe de conciliation (V. Résolution de l'Assemblée citée, II, et l'art. 7 du Règlement de l'organisation de la C. C. T.). C'est devant elle que fut renvoyé le différend, surgi au sein de la C. E. D. qu'on vient d'examiner. Les trois gouvernements intéressés (britannique,

176. B. 14, p. 64 et Hajnal, *R.D.I.L.C.*, 1928, pp. 606-7, n. 1,

177. *T.D.I.*, II, ^e Partie, p. 558.

178. C. 13-IV, 1, pp. 26, 287. Sir Douglas Hog et M. Basdevant.

français, italien) en saisirent d'abord, le 6 septembre 1924, le Secrétaire général de la S. D. N. en vertu de l'art. 376 du T. D. V., de la Résolution du 9 décembre 1920 et de l'art. 7 du Règlement de la C. C. T. C'est seulement après l'échec de la procédure de conciliation que les Gouvernements se mirent d'accord sur les termes de l'Arrangement du 18 septembre 1926 pour soumettre le différend à la Cour pour A. C.

L'exception roumaine contre la compétence de la S. D. N. fut développée devant le Comité spécial de la C. C. T. C. T. dans un mémoire par M. Contzesco¹⁷⁹. Elle consistait à dire qu'il n'y avaient que les différends se rapportant exclusivement aux pouvoirs que la C. E. D. avait eus avant la guerre qui pouvaient être soumis aux organes de la S. D. N. en vertu de l'art. 376 du T. D. V. invoqué dans leur recours par les Gouvernements demandeurs.

Les questions de l'étendue des ports et de l'exercice de la police de la navigation sur le chenal navigable, soulevées dans le recours des Gouvernements, se trouveraient exclues de cette compétence. Quant à la question touchant aux pouvoirs de la commission dans le secteur Galatz-Braïla, elle fut définitivement réglée, et aboutit à l'élaboration d'un « *modus vivendi* »¹⁸⁰. D'après le mémoire, les difficultés surgies entre délégués roumains, d'une part, et les délégués des trois gouvernements, de l'autre, au sein de la C. E. D. ne réunissent pas les éléments juridiques d'un différend qui le mettent sous la compétence de la S. D. N. et doivent être discutées dans la Commission même. La C. E. D. est une institution indépendante. Ses décisions sont définitives et souveraines et ne peuvent, ainsi que l'action des quatre Gouvernements qui la composent, être contrôlées par un organisme international quelconque¹⁸¹. Il n'existe, d'ailleurs aucun recours, ni juridiction compétente pour en connaître (V. P. V. de la Conférence du Danube de 1920). Ce n'est que par accord entre tous les délégués à la C. E. D. qu'une question puisse être soumise à un arbitrage¹⁸². En l'espèce, dit le représentant de la Roumanie, il ne s'agit pas « d'une réclamation d'un ou plusieurs gouvernements au sujet de l'interprétation de certaines questions de principe issues du T. D. V. mais bien de la demande de la majorité des membres de la C. E. au sujet de l'interprétation et de l'application des actes internationaux qui l'ont créée »¹⁸³. On ne peut donc pas parler d'un différend entre la Commission et le Gouvernement roumain. La réfutation de la thèse roumaine se trouve faite avec le plus de clarté, dans le Mémoire français présenté au Comité

179. C. 13-IV-2, pp. 331 et sq., 651, 657 et sq.

180. —d—, p. 344.

181. —d— pp. 345, 354 (v. par contre, art. 38 du Statut définitif en ce qui concerne la Commission internationale du Danube).

182. —d—, pp. 353, 350-351.

183. —d— p. 162.

spécial de la C. C. T. C. T.¹⁸⁴. Il y est dit, que le cadre du régime à établir par la Conférence du Danube, visée à l'art. 349 du T. D. V., celle qui élaborera le Statut définitif du 23 juillet 1921, est tracé dans ce Traité. Les art. 4 et 5 du Statut nommé, reproduisent les dispositions de l'art. 346 du T. D. V. dont dépendent, ainsi que d'autres articles relatifs spécialement au Danube (347-353), les pouvoirs de la C. E. Comme le différend en question a trait à la détermination exacte de ces pouvoirs de la C. E. D. dépendant de l'interprétation de l'art. 346 du T. D. V., la C. C. T. fut saisie valablement en vertu de l'art. 376 du T. D. V. et de la Résolution du 9 décembre 1920 de l'Assemblée de la S. D. N. La Résolution prévoit la procédure de conciliation devant cette commission et, en cas de son échec, le recours à la C. P. J. I. pour les différends tombant sous l'application des articles 336, 337, 376 et 386 du T. D. V. L'art. 346 du Traité qui détermine la compétence de la C. E. D. n'est pas provisoire et n'a pas été tacitement abrogé et remplacé par les art. 4-7 de la Convention de Paris du 23 juillet 1921¹⁸⁵. Par contre, les art. 332-337 du T. D. V. furent remplacés en vertu de l'art. 338 de ce Traité, par la Convention générale de Barcelone du 20 avril 1921 sur le régime international des voies d'eau navigables¹⁸⁶. Le Danube tant maritime que fluvial est soumis, comme fleuve dont une partie du réseau est comprise dans la définition des voies d'eau internationales, donnée dans l'art. 1 du Statut, annexé à la Convention de Barcelone, aux dispositions de cette Convention. L'art. 14 al. 1 dudit Statut dispose que les Commissions internationales, comprenant des représentants d'Etats, autres que les Etats riverains, devront s'inspirer, sous certaines réserves, exclusivement des intérêts de la navigation et seront considérées comme des organismes prévus à l'art. 24 du Pacte de la S. D. N. En conséquence, elles échangeront directement avec les organes de la Société toutes informations utiles et feront parvenir un rapport annuel à la Société.

La Roumanie a adhéré à la Convention de Barcelone, ainsi qu'au règlement de l'organisation de la C. C. T. C. T.¹⁸⁷. La Convention nommée qui complète le droit en vigueur concernant le Danube¹⁸⁸, consacre les principes contenus dans le Traité de Vienne relatifs au régime international de la navigation.

Le régime des fleuves internationaux offre un exemple des plus caractéristiques du développement du droit international moderne sous la pression des besoins sociaux solidaires. Le principe économique

184. —d—, pp. 651-3.

185. C. 13-IV-4, pp. 1659 et sq.

186. —d—, p. 1662.

187. B. 14, pp. 67-8 ; p. 23.

188. Pourtant Hajnal, pp. 622-3.

de la liberté des communications et du transit fut transformé en règle de droit dont la garantie et le maintien sont mis par l'art. 23^e du Pacte à la charge des membres de la S. D. N.. Pour leur donner les moyens de remplir ces obligations, les traités de paix instituent une procédure de règlement amiable des différends pouvant surgir au sujet de l'interprétation de leurs dispositions, devant la C. C. T. C. T. En cas d'échec de cette procédure de conciliation un appel à la C. P. J. I. devient possible.

Arrêt 16. — L'arrêt rendu par la Cour le 15 août 1929 dans l'affaire de la juridiction territoriale de la Commission Internationale de l'Oder, met en relief le fondement même du droit fluvial international. L'affaire fut soumise, après l'échec de la procédure de conciliation devant la C. C. T. C. T. saisie à la suite d'une lettre du Gouvernement britannique du 23 août 1924 adressée au Secrétariat général de la S. D. N.¹⁸⁹, à la C. P. pour avis par le compromis de Londres du 30 octobre 1928 conclu entre les Puissances représentées à la C. I. O. (v. art. 341 T. D. V.) l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Suède, et la Tchécoslovaquie, d'un côté, et la Pologne de l'autre. La question soumise à la Cour était relative à la détermination dans l'Acte de navigation de l'Oder, des limites territoriales de la juridiction de la C. I. O., savoir, si cette juridiction s'étendait aux termes des stipulations du T. D. V. aux sections des affluents de l'Oder, la Warthe (Warta) et la Netze (Notec) situées sur le territoire polonais, et, dans l'affirmative, sur quels éléments devait-on se baser pour fixer les points amont jusqu'où s'étendait cette juridiction. Les six Puissances soutenaient, d'une façon principale, que les sections des affluents mentionnés rentraient dans la définition des voies d'eau navigables d'intérêt international, contenue dans l'art. 1^{er} du Statut de Barcelone du 20 avril 1921. D'après leur conclusion subsidiaire, lesdites sections remplissaient les conditions de navigabilité fixée dans l'art. 331 du T. D. V. Les Puissances affirmaient qu'en vertu dudit Statut, ou dudit traité (art. 338) les limites amonts de la juridiction de la Commission sur les affluents mentionnés devaient être fixées aux points où ces affluents cessent d'être navigables soit naturellement, soit grâce à des canaux ou chenaux.

Par contre, le Gouvernement polonais soutenait que la juridiction de la C. I. D. ne s'étendait pas aux sections de la Warthe et de la Netze, situées sur le territoire polonais, comme ne donnant pas accès à la mer à plus d'un Etat, (art. 331), et que la définition géographique

189. Cette lettre invoquait les mêmes textes que ceux invoqués dans l'avis 14, savoir l'art. 376 du T. d. V. ; la Résol. de l'Assemblée du 9 décembre 1920 ; l'art. 7 du Règlement de la C. C. T. C. T.

du réseau internationalisé de l'art. 331 n'était modifiée, par la définition générale contenue dans le Statut de Barcelone, que sous le rapport du régime de la navigation et non sous celui de l'administration internationale.

La Cour appelée à se prononcer sur ces deux thèses adverses, déclare d'abord vouloir résoudre les questions dont elle est saisie, uniquement sur la base du T. D. V. ; la Convention de Barcelone qui a remplacé les articles 332-337 du T. D. V. (v. art. 338) n'étant pas opposable à la Pologne comme non ratifiée par elle. Puis, elle réfute la thèse polonaise en décidant que les limites territoriales de l'application des principes du régime de l'internationalisation coïncident avec celles de l'administration de la Commission. La juridiction de celle-ci dont la mission est d'appliquer ces principes, s'étend donc aussi bien aux affluents de l'Oder qu'au fleuve même. Le régime d'internationalisation d'une voie d'eau est conditionné, d'après les traités, par sa navigabilité et la circonstance de servir d'accès à la mer à plus d'un Etat qui « doit être envisagée par rapport à la voie d'eau comme telle et non à une partie déterminée de son cours ». L'internationalisation, d'après l'art. 331 qui adopte des points géographiques pour fixer la limite à partir de laquelle les fleuves sont internationalisés, ne s'arrête pas à la dernière frontière politique. Ledit article s'inspire des mêmes principes du droit fluvial international qui ont été proclamés dans l'Acte du Congrès de Vienne (art. 108-9) du 9 juin 1815 et appliqués et développés par les conventions ultérieures. Le fait qu'un cours d'eau traverse ou sépare les territoires de plus d'un Etat a été envisagé dans ces conventions comme établissant « une certaine communauté d'intérêts des Etats riverains, créatrice d'une communauté de droit ». Cette communauté est caractérisée par « la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve ¹⁹⁰ » s'étendant donc aussi bien aux ports du dernier Etat d'amont que d'aval. Le T. D. V. consacre le principe de l'internationalisation intégrale, c'est-à-dire, il institue un libre usage du fleuve par tous les Etats, riverains ou non, « sur la base du traitement égal » (art. 332) ¹⁹¹. L'intérêt que les Etats non riverains portent à la navigation, justifie leur représentation dans les Commissions fluviales. L'existence de celles-ci est une restriction à la souveraineté des Etats riverains que l'égalité des devoirs et des charges de ces Etats contribue à atténuer ¹⁹². D'autre part, comme a dit la Cour dans son avis 14, une restriction

190. A. 23, p. 27.

191. —d—, p. 28.

192. C. 17-II, pp. 112-13.

de la souveraineté « acceptée par un traité ne saurait être considérée comme une violation de celle-ci¹⁹³ ».

La composition et les procédés du travail des commissions fluviales portent un caractère diplomatique (p. ex. elle statuent à l'unanimité). Les commissions jouissent d'une indépendance plus ou moins grande de l'autorité territoriale avec laquelle elles partagent certaines attributions (v. art. 24 Acte du Danube ; art. 37 Acte de l'Elbe), ou à laquelle elles se substituent. Souvent, elles possèdent à côté des pouvoirs administratifs des pouvoirs juridictionnels (art. 46-7, 52 Acte de l'Elbe). Leurs décisions sont exécutoires par les Etats riverains. C'est dans la Convention de Barcelone et le Statut y annexé que sont posés les principes qui forment à l'heure actuelle le droit commun des fleuves d'intérêt international. La Cour Permanente est la clef de voûte « de tout le système¹⁹⁴ ». La décision d'une Commission peut faire l'objet, pour motif d'incompétence ou de violation des conventions internationales régissant la voie navigable en question, d'un différend porté par l'Etat *territorialement intéressé* devant la C. P. L'action doit être intentée non contre la Commission mais contre les Etats Membres de celle-ci. Réciproquement, la Commission n'a pas le droit d'assigner un Etat devant la Cour, bien qu'elle soit « une personne morale distincte et que ses membres agissent en droit comme mandataires de la collectivité des Etats et non comme mandataires du pays dont ils ressortissent¹⁹⁵ »,

193. B. 14, p. 36.

194. Hostie, *R.D.I.L.C.*, 1921, p. 534 ; C. 17-II, pp. 259-260.

195. —d—, pp. 565-6.

CHAPITRE VIII

LES COMMISSIONS MIXTES

L'institution des Commissions Mixtes est liée au règlement du problème minoritaire. Les avis 10, 16 et 17 éclairent leur organisation, attributions et fonctionnement, ainsi que leur situation vis-à-vis de la Cour et de la S. D. N. La création des Commissions procède de l'idée, due au Dr. Nansen, qui consiste non à assurer la protection des populations minoritaires de race, de langue et de religion par des mesures appropriées dans les pays de leur résidence, mais à éliminer ces populations de ces pays afin de n'y laisser qu'une population homogène. A cet effet, les Conventions qui instituent ces commissions prévoient une série de mesures destinées. à épargner aux populations qu'on élimine des pertes de biens matérielles. L'élimination des populations minoritaires a lieu dans les rapports gréco-turcs par un échange obligatoire, dans les rapports gréco-bulgares par une émigration volontaire et réciproque.

Aux fin de la première de ces opérations une « Commission Mixte d'échange des populations grecque et turque » pouvant résider en Turquie et en Grèce, fut créée en vertu de l'art. 11 de la Convention de Lausanne du 30 janvier 1923 ; aux fins de la seconde, « une C. M. d'émigration réciproque et volontaire des populations grecque et bulgare » fut établie en vertu des article 8 et 9 de la convention de Neuilly s/ Seine du 27 novembre 1919, conclue en exécution de l'art. 56, al. 2 du Traité de paix des mêmes nom et date. La conclusion de la Convention de Neuilly, a dit la Cour, (ce qui est vrai pour les deux conventions), se rattache, à l'ensemble des mesures destinées à assurer la paix par la protection des minorités ». Par l'émigration et l'échange des populations on a voulu éliminer ou réduire dans les Balkans les foyers d'agitation irrédentiste, que l'histoire des périodes précédentes démontrait avoir été si fréquemment la cause de douloureux incidents ou de graves conflits ¹⁹⁶ ».

196. B. 17, p. 19.

Dans l'avis 10 il s'agissait de l'interprétation de l'art. 2 de la Convention VI de Lausanne du 30 janvier 1923. Cet article, par dérogation à l'article 1 de la Convention qui pose le principe de l'échange obligatoire des ressortissants tures de religion grecque orthodoxe, établis en Turquie, et des ressortissants hellènes de religion musulmane établis en Grèce, admet une exemption de cet échange en faveur des habitants grecs de Constantinople et des habitants musulmans de la Thrace occidentale. En ce qu concerne les grecs, cette exemption s'explique par le désir d'éviter à la ville la perte d'une population qui constitue un important facteur économique et commercial¹⁹⁷. L'exemption ne s'étend d'ailleurs qu'aux Grecs « établis » à Constantinople avant le 30 octobre 1918, date de l'armistice de Moudros. Le différend porté devant la Cour par la Résolution du Conseil du 13 décembre 1924 concernait justement la fixation du sens et de la portée du mot « établis » employé dans l'art. 2 de la Convention, et la question de savoir quelles conditions devaient être remplies par les personnes désignées dans ledit article par l'expression « habitants grecs de Constantinople » afin que ces personnes pussent être considérée comme « établies » au sens de la Convention et bénéficier de l'exemption de l'échange. Le différend a surgi au sein de la C. M. Il fut suivi des arrestations d'un certain nombre de Grecs de Constantinople que les autorités turques considéraient comme échangeables. Ces mesures ne prirent fin qu'après l'intervention de l'autorité internationale compétente auprès de Vali. Après ces incidents et à la suite des démarches du représentant hellénique à Berne, une demande d'avis fut adressée à la Cour sur le rapport du vicomte Ishii. Celui-ci tout en reconnaissant d'une manière générale à la C. M. toutes les compétences pour interpréter les dispositions de la Convention de Lausanne, suggérait, au cas où la Commission estimerait que les difficultés juridiques d'une question soulevée par cette interprétation dépassaient les connaissances de ses membres, de faire appel à la C. P.¹⁹⁸. Pour répondre aux questions qui lui furent posées, la Cour se livre à l'interprétation du mot « établissement », substantif du verbe « établir » qui comporte éthymologiquement deux éléments : la résidence et la stabilité. Par opposition au mot « domicile » qui, bien que pouvant quelquefois désigner une situation de fait, a surtout un sens juridique, technique en rapport avec une législation donnée, l'attache locale exprimée par l'emploi du mot « établis » consiste dans un simple état de fait. Elle est déterminée à l'aide des conditions de date et de lieu, sans renvoi à aucune législation nationale quelconque

197. B. 10, p. 18.

198. B. 10, p. 13.

(turque ou grecque), par la Convention de Lausanne elle-même (art. 2). Le renvoi à une loi nationale (d'après la thèse turque aux lois turques, dites de « noufouz » du 16 juin 1902 et du 14 août 1914) eût en l'inconvénient de donner des critères différents pour déterminer la population échangeable en Grèce et en Turquie. D'ailleurs, sur tous les points étrangers à la question de l'échangeabilité une personne reconnue d'après la Convention comme non échangeable, reste soumise à la loi turque. La Cour ne précise guère si pour cette reconnaissance c'est aux éléments, nationalité et religion, à l'instar de l'art. 1, que s'attache l'art. 2 de la Convention, ou bien uniquement à ce dernier élément. Elle dit que la qualité de ressortissant d'un Etat se fonde sur la loi de cet Etat, et qu'il appartient à la C. M. (et non aux tribunaux turcs) de vérifier cette qualité¹⁹⁹. Les bénéficiaires de l'exemption seraient donc, les ressortissants turcs de religion grecque orthodoxe.

La Cour insiste sur l'exclusivité de la compétence de la C. M. en matière de questions touchant à l'échange des populations. En vertu de l'art. 12 de la Convention, la Commission jouit des pouvoirs très étendus qui lui permettent de vérifier les conditions requises par l'art. 2 de celle-ci, de suppléer à son silence et de trancher en équité toute question obscure soulevée par son application.

Patriarcat œcuménique. — Aux termes de l'art. 3 al. 2 de la Convention de Lausanne, les personnes tant physiques que morales sont soumises à l'échange obligatoire. L'article semble n'admettre aucune exemption de l'échange en faveur du Patriarcat œcuménique.

Cette question, que la Cour a refusé de traiter dans son avis 10, vu qu'elle ne lui fut pas expressément soumise par le Conseil, rebondit à la suite de l'expulsion du Patriarche, Monseigneur Arapoglou, que les autorités turques reconduisirent, le 30 janvier 1925, à la frontière comme arrivé après la date du 30 octobre 1918. En le faisant, elles prétendaient mettre à exécution la décision de la C. M. du 28 janvier 1925. D'autre part, prétextant qu'en matière d'échange la C. M. a la compétence exclusive et que l'institution du Patriarcat est d'ordre intérieur, dépendant de la loi turque, la Turquie s'opposa à toute intervention de la S. D. N.²⁰⁰. La thèse turque n'est exacte qu'en partie. La décision citée de la C. M. est indivisible. Or, la commission déclina sa compétence en ce qui concerne l'échange du Patriarche « vu sa qualité de métropolite ». En effet, historiquement, l'institution du Patriarcat revêt un caractère international et concordataire,

199. B. 10, pp. 19-22.

200. C. 9-II, pp. 19 et ss.

acceptée par la Turquie en parfaite conformité avec les lois coraniques, et jouissant depuis 1856 de la garantie collective des Grandes Puissances. Les patriarches successifs recevaient de l'autorité turque les décrets d'investiture (bérats). A la Conférence de Lausanne (séance du 10 janvier 1923), Ismet pacha confirma l'intangibilité des prérogatives religieuses du Patriarcat de Phanar²⁰¹. D'autre part, la décision de la C. M. mentionnée empêchant la délivrance des passeports l'expulsion s'avère encore à ce point de vue pratique comme illégale.

Avis 16. — L'avis demandé par la Résolution du Conseil du 5 juin 1928 sur l'interprétation de l'art. IV du Protocole final de l'Accord d'Athènes du 1^{er} décembre 1926 entre la Turquie et la Grèce, dont le but est de faciliter l'application du Traité de Lausanne et de la déclaration IX y annexée, illustre le rôle, la structure, les attributions de la C. M. d'échange gréco-turque et met en relief son indépendance et son caractère autonome. Les divergences surgies dans la C. M. entre ses membres grecs et turcs étaient relatives aux conditions du recours à l'arbitre mentionné dans l'art. IV²⁰², qui est ainsi libellé : « Les questions de principe présentant quelque importance et qui pourraient surgir au sein de la C. M. à l'occasion des attributions nouvelles que lui confère l'Accord signé ce jour et qu'elle n'avait pas à la conclusion de ce dernier sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence, seront soumises à l'arbitrage du Président du Tribunal arbitral gréco-turc siégeant à Constantinople ». Il s'agissait de savoir à qui il appartient de constater si les conditions énoncées à l'article se trouvent réunies dans un cas d'espèce pour justifier l'exercice d'un recours à l'arbitrage, et par qui une question peut être soumise à l'arbitre. D'après la Turquie, la constatation des conditions et l'exercice du recours revenait à la C. M. elle-même ; d'après la Grèce, l'accomplissement du premier de ces actes revenait à l'arbitre, tandis que l'accomplissement du deuxième aux deux Parties à l'accord.

Placée en présence de ces deux thèses opposées, la Cour examine la structure de la C. M. gréco-turque. Elle constate que dans la Commission, organe établi suivant le principe collégial, composé, en partie, de Membres désignés par les deux Etats signataires de l'Accord, en partie, de membres neutres choisis par le Conseil de la S. D. N. tous ces membres participent à ses travaux *à titre individuel* sans représenter leurs Gouvernements respectifs²⁰³. Les attributions de la C. M. sont d'ordre administratif, réglementaire, législatif et même judi-

201. C-7-I, p. 31.

202. C. 15-I, p. 180.

203. B. 16, p. 17.

ciaire (art. 10, al. 2, 3, 5 de la Conv. de Lausanne). La Commission a pour mission de surveiller et de faciliter l'émigration en procédant à la liquidation des biens mobiliers et immobiliers (art. 12, 10, al. 1). Elle est un organe unique en matière d'échange des populations, munie de tous pouvoirs pour interpréter et appliquer la Convention. La conclusion de l'Accord d'Athènes qui s'occupe du règlement du sort de certaines catégories de biens immeubles et dont une partie fut mise en vigueur avant toute ratification, procède de l'esprit de faciliter et d'accélérer les travaux de la Commission. L'inspiration de l'art. IV est la même. Il vise les questions qui surgissent au cours des délibérations de la C. M. Celle-ci, comme toute juridiction, a les pouvoirs pour statuer, à la majorité de voix, sur sa compétence et pour décider du recours à l'arbitre après avoir constaté que les conditions requises pour ce recours se trouvent réunies dans un cas d'espèce. Ni les Etats signataires du Protocole final, ni les membres individuels de la Commission n'ont le droit d'exercer le recours. L'arbitre, Président du T.A. M. gréco-turc de Constantinople, institué en vertu du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 (art. 65, 66, 70, 75, 77, 78, 81, 89), n'est pas une instance hiérarchiquement supérieure à la C. M. Il ne peut donc, que statuer au fond sur la question qui lui est « renvoyée » par celle-ci. Mais, en sa qualité d'organe judiciaire il est plus qualifié de juger les questions juridiques d'une certaine importance que ne l'est la C. M., organe surtout administratif. Cette procédure a l'avantage d'assurer une homogénéité de jurisprudence en matière de liquidation. L'arbitre n'exerce pas au regard des questions à lui soumises par la C. M. un arbitrage au sens technique du mot, car il n'est pas saisi par les Parties au différend mais par la Commission souvent, en l'absence de tout désaccord parmi ses membres. D'autre part, les conditions dans lesquelles surgissent les questions soumises à l'arbitre, prouvent que l'art. IV n'est pas une clause compromissoire. L'avis met en relief le caractère autonome de la C. M.

L'échange des populations grecques et turques constitue sa sphère d'attributions propre. Ce n'est pas aux Etats contractants qu'il appartient, « d'appliquer et d'exécuter individuellement et souverainement les dispositions gouvernant la matière dont il s'agit, mais cette application et cette exécution sont confiées, dans leur ensemble à la C. M. laquelle agit dans l'intérêt des deux Etats contractants ». Il existe donc un mandat général ou « une délégation » des pouvoirs en faveur de la C. M. ²⁰⁴. Par conséquent, toute substitution des Gouvernements intéressés à la Commission est illégale ²⁰⁵. C'est à la demande de la Commission que l'avis 16 fut demandé. La Résolution

204. M. de la Grotte, *R.D.I.L.C.*, 1929, p. 430.

205. *J. off.*, S.d.N., 1924, p. 1665.

du Conseil invitait la Commission, de même que les Gouvernements intéressés, à se tenir à la disposition de la C. P. pour se faire représenter le cas échéant devant elle et pouvoir lui fournir tous documents et explications utiles. Dans l'avis 17 (qu'on va étudier) la C. M. gréco-bulgare dut effectivement se faire représenter devant la Cour (séance du 1^{er} juillet 1930). Dans les avis 10 et 17 les représentants des Commissions et ceux des Gouvernements ont pris place à la table du Conseil de la S. D. N. lors de la discussion des questions qui ont donné lieu aux demandes d'avis ²⁰⁶. Dans l'avis 17 il est vrai, la demande fut faite par la C. M. gréco-bulgare « au nom des gouvernements bulgare et hellénique », mais d'avis fut demandé « à l'usage » de la commission. Les C. M., comme a très bien dit Ismet-Pacha, Ministre des Affaires étrangères de Turquie, personnifient la S. D. N. ²⁰⁷. Elles sont, en effet des rouages importants dans le grand mécanisme pour la paix. Leur mission propre est la pacification de l'Orient.

En ce qui concerne les Etats intéressés leur consentement à l'avis fut demandé par le Conseil dans les avis 16 et 17. Dans les avis 10, 16 et 17, ils reçurent une communication spéciale et directe du Greffe de la Cour conformément à l'art. 73 al. 2 du Règlement et furent admis à développer leurs thèses devant celle-ci contradictoirement, par écrit et verbalement. En outre, la Cour estima que les dispositions de l'art. 71 al. 2 du Règlement (art. 31 St.) relatives à la nomination des juges *ad hoc*, devaient trouver leur application. Dans l'avis 17 la Grèce et la Bulgarie se prévalurent de ces dispositions ²⁰⁸.

Avis 17. — Contrairement à ce qui a lieu dans les rapports gréco-turcs, dans les rapport gréco-bulgares, les populations de deux Etats intéressés ne sont pas échangées d'une manière forcée. Il est simplement pourvu soit à leur faciliter l'émigration vers le pays de leur affinité ethnique (art. 1, 7 Conv. de Neuilly), soit à stabiliser les émigrations qui s'étaient déjà produites pendant les guerres balkaniques en épargnant aux émigrants et aux anciens réfugiés des pertes matérielles. La Convention du 27 novembre 1919, par opposition à celle de Lausanne, ne procède pas de l'idée d'élimination radicale et complète, en masses, des éléments minoritaires. Elaborée par les principales Puissances en exécution de l'art. 56 al. 2 du Traité de Neuilly, sans que les Etats intéressés y aient collaboré directement, elle constitue de l'avis de la Bulgarie, un sacrifice matériel et moral considérable qui lui fut imposé par le vainqueur en faveur de la Grèce. En effet, l'élément grec en Bulgarie est très faible (47.935 personnes).

206. *J. off.*, S.d.N., 1924, pp. 1663-70; 1930, p. 108.

207. C. 7-I, p. 191.

208. Pour l'avis 10 v. C.-7-1, p. 239.

La Résolution du Conseil du 16 janvier 1930, demandant l'avis à la Cour, fut prise « à la requête » émanant du Président de la C. M. gréco-bulgare. La requête était relative à certaines difficultés qui avaient surgi au sein de la C. M. lors de l'élaboration du « Règlement pour l'émigration réciproque et volontaire des minorités grecque et bulgare », dont les principales avaient trait aux « communautés ».

La demande d'avis comportait trois questionnaires, l'un (4 questions) émanant de la C. M. et les deux autres (3 et 5 questions), respectivement des Gouvernements bulgare et grec. Les questions posées à la Cour furent relatives aux « communautés », visées aux art. 6 al. 2 et 7 de la convention de Neuilly. Celle-ci, tenant compte des avantages que les individus de même race, religion, langue et traditions tiraient en Orient de leur union en communautés, protégea aussi bien les émigrants dans leur patrimoine personnel, que leur assura la possibilité de bénéficier des biens provenant de la dissolution de ces communautés, (art. 2, al. 2, 6 al. 1 et 7).

Dans son avis la Cour souligne le caractère traditionaliste, historique de la notion de « communauté ». « D'après la tradition, qui a une force si particulière dans les pays d'Orient, dit-elle, la communauté apparaît comme une collectivité de personnes, vivant dans un pays ou une localité donnée, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, » et qui les unissent dans un sentiment de solidarité et de l'assistance mutuelle dans le but de les conserver et de les transmettre à leurs enfants. Depuis des siècles, les communautés ont un aspect exclusivement minoritaire et ethnique. C'est sous cet aspect que les envisage la Convention. Les communautés possèdent ordinairement un patrimoine. Ce patrimoine est distinct de celui de la « commune », circonscription territoriale, administrative et politique, dont la notion est étrangère à celle de « la communauté ». Les droits individuels sur les biens de la commune sont protégés par l'art. 2 de la Convention. L'existence de la « communauté » est une question de fait qu'il échet à la C. M. de constater aux fins de l'application de la Convention. La reconnaissance légale de « la communauté » n'a d'intérêt qu'au point de vue de la forme sous laquelle le patrimoine lui appartient. Les couvents, églises, écoles, hôpitaux, fondations diverses sont assimilés aux communautés. « La Convention, dit la Cour, ne vise les communautés que relativement aux biens leur appartenant et dont, à la suite de leur dissolution du chef de l'émigration la Convention fait profiter les personnes qui en étaient membres », émigrants ou émigrés (art. 12).

La dissolution de la communauté comme son existence, la communauté n'étant pas une personne morale fictive comme le soutenait la Bulgarie, est une question de fait à constater par la C. M. (art. 9, 6 al. 2). Elle

n'a pas besoin d'être décrétée par un organe quelconque. L'accomplissement de toute procédure légale au cas où la communauté a été reconnue, ne regarde pas la Commission. La dissolution rompt les liens de solidarité des membres entre eux et met fin à leurs rapports avec les tiers. Elle a lieu à la suite de l'émigration des individus, membres, et pour cause de l'impossibilité pour la communauté d'accomplir sa mission. La convention gréco-bulgare qui ne vise que l'émigration des individus, les laisse profiter du partage des biens de la communauté en les autorisant d'emporter ses biens mobiliers et de toucher la valeur de la liquidation des biens immobiliers (art. 6, al. 2, 7). Les droits patrimoniaux privés sur les biens de la communauté sont protégés par l'art. 2 al. 2 de la Convention. Ils ne peuvent revenir au cas où les ayants-droit émigrés sont devenus introuvables à l'Etat de l'affinité ethnique en guise de compensation pour les charges qui lui incombent du fait de l'afflux des émigrants. La Cour écarte la thèse bulgare suivant laquelle la C. M. gréco-bulgare serait uniquement un organe exécutif. La commission jouit (art. 9, al. 3), des attributions d'ordre administratif et juridictionnel assez larges en surveillant et facilitant l'émigration volontaire, en procédant à la liquidation des biens des émigrants et en leur distribuant les meubles et la valeur liquidée des immeubles appartenant aux communautés (art. 7, 10). Elle statue, aussi sur les contestations et difficultés auxquelles l'accomplissement de sa mission peut donner lieu ²⁰⁹.

Par ailleurs, elle offre des différences avec la C. M. gréco-turque. Sa composition est plus restreinte (un membre nommé par chaque Etat et un nombre égal de Membres neutres désignés par la S. D. N.). Ceci s'explique par le caractère facultatif de l'émigration, à l'existence de laquelle son fonctionnement est subordonné. En effet, elle n'intervient « qu'à la requête personnelle ou pour compte d'individus justifiant de leur droit à se prévaloir de la Convention » ²¹⁰. D'autre part, les deux membres gouvernementaux représentent leurs Etats respectifs dans la pleine acception de ce terme, en accomplissant leur mission, dans une plus étroite collaboration avec eux et en plus stricte conformité avec leurs vues.

209. B. 17, p. 28. Comp., art. 12, al. 5. Conv. de Lausanne gréco-turque, B. 16, pp. 17-18

210. B. 17, p. 26.

CHAPITRE IX

LA SITUATION DE L'INDIVIDU VIS A VIS DE LA COUR

Subjectivité de l'individu en droit international. — Toutes les requêtes émanant de personnes privées, tendant à soumettre à la Cour les prétentions de celles-ci à l'égard d'un Gouvernement, se heurtent à une fin de non recevoir tirée de l'art. 34 du Statut de la Cour. Ces requêtes ont, le plus souvent, pour objet des demandes en indemnité pour dépossessions, préjudices causés par la guerre, dettes d'avant-guerre, dévalorisation d'avoir en numéraire et en titres. Elles émanent, pour la plupart, des apatrides, qui n'ayant pas acquis un statut national nouveau, sont déboutés pour ce motif par les tribunaux nationaux auxquels ils s'adressent ²¹¹.

La disposition de l'art. 34 du Statut fut motivée, pour une large part, par la situation de l'individu en droit international. Durant des siècles l'individu fut totalement ingoré par ce droit en tant que sujet, et ne faisait pas partie de la communauté internationale, composée uniquement d'Etats. Le droit international ne s'en occupait qu'indirectement lorsque ses prescriptions pénétraient dans le droit interne. La raison de cette exclusion de l'individu des rapports internationaux était dans le développement de la notion de la souveraineté. Pourtant, au XIX^e siècle, une réaction se dessina dans les écrits des publicistes. Ce mouvement, qui alla en s'intensifiant, reçut une impulsion vigoureuse à l'époque moderne du fait de la formation d'une catégorie assez nombreuse « d'apatrides », personnes ne ressortissant à aucun pays. Celles-ci reçurent la protection du droit international, non en tant que nationaux d'un Etat quelconque, mais uniquement en raison de leur qualité d'êtres humains. Cette protection, limitée et exceptionnelle, s'est étendue à d'autres hypothèses. Certains droits (à la vie, à la liberté, au travail, à l'instruction etc...), ont été reconnus par le droit international à la personnalité humaine, en tant que telle ²¹².

211. E. 6, p. 174 ; E. 7, pp. 181, sq.

212. Politis, N.T., pp. 55, sq.

Un progrès des plus considérables fut accompli dans cette voie par la conclusion des traités, dits des minorités. Leurs dispositions visent principalement les individus appartenant à des minorités de langue, de race et de religion, qui sont placés sous la garantie d'une organisation internationale, la S. D. N., et auxquels un droit de pétition à cette organisation est concédé. Un projet de M. Mandelstam, adopté par l'Institut de Droit international à sa session de New-York (1929) propose d'étendre à tous les Etats l'obligation de reconnaître à l'individu certains droits de l'homme et de citoyen, acceptée par les Etats liés par les Traités des Minorités. Cette nouvelle tendance d'accorder une certaine personnalité internationale à l'individu procède de la conception qui s'est faite jour en droit des gens, d'après laquelle, ce droit, comme tout droit, vise en dernière analyse, non les Etats, qui n'existent que pour les individus, mais ces individus eux-mêmes appartenant aux divers Etats.

Pourtant, dans l'état actuel du droit international, l'individu reste encore l'objet et non un sujet du droit. Le droit des gens n'oblige, en principe, que les Etats et ne s'adresse aux individus qu'indirectement, ou autant qu'il est incorporé dans le droit étatique interne. En principe, les individus ne sont bénéficiaires directs d'un accord international que pour autant que les Etats le veulent. Pour que l'individu puisse se prévaloir d'un accord pareil, il faut que ses dispositions soient transformées en dispositions du droit interne. La Cour a traité ce problème dans son avis 15 (Tribunaux de Dantzig).

Un autre aspect de la subjectivité internationale de l'individu consiste dans la question de savoir si le recours à une instance internationale est immédiatement ouvert aux particuliers. En ce qui concerne la C. P., on a vu, il n'en est rien. Mais un tel recours direct fut envisagé en 1907 dans le projet de la Cour internationale des prises (art. 4, 2°, 3°, art. 5) et dans celui de la Cour internationale de cassation. Ce recours direct fut admis devant la Cour de justice internationale centre-américaine (1907-1917), instituée par l'art. 2 du Traité de Washington, et devant les Tribunaux arbitraux mixtes, institués par les Traités de paix (art. 297*e* et *h*) du Traité de Versailles). L'octroi d'un recours direct à un particulier contre l'Etat n'est pas nécessairement lié au problème de la reconnaissance de l'individu en tant que sujet du droit international. Il ne peut résulter que d'une convention entre Etats qui en fixera toutes les modalités (constatation préalable d'un déni de justice, épuisement des voies juridictionnelles internes, catégories de litiges pouvant motiver le recours).

La question de l'admission des recours directs des particuliers à la Cour fut examinée soigneusement au Comité des juristes. On a considéré que dans certains cas, par exemple, celui d'un déni de jus-

tice des tribunaux nationaux, ou celui de double nationalité, il y aurait avantage à donner à l'individu le droit de citer directement un Etat devant la Cour. Toutefois, d'après l'avis des juristes, la majuscule du mot « Parties » dans l'art. 14 du Pacte, indique clairement que les Parties admises à ester devant la Cour ne peuvent être que des Etats. La Cour a été conçue essentiellement comme une juridiction entre Etats. Cette affirmation est corroborée par le mot « international » qu'emploie ledit article du Pacte. La Cour ne peut connaître que des affaires internationales, c'est-à-dire entre Etats. Il serait contraire à la souveraineté de ceux-ci et augmenterait considérablement le nombre de litiges, si les particuliers pouvaient citer directement les Etats devant la Cour. A cette raison, énoncée au Comité, certains ajoutent la crainte que la citation directe d'un Etat par un particulier puisse entraîner des complications diplomatiques. Il semble pourtant que l'Etat s'exposerait beaucoup moins en laissant l'individu agir lui-même ; il ne prendrait la cause en mains que s'il le juge opportun. La protection des particuliers, disaient les juristes, peut s'exercer par l'action diplomatique ou judiciaire de l'Etat dont ils ressortissent. C'est alors, que se posera la question, dans quels cas un conflit entre un Etat et un particulier peut se transformer en un conflit entre Etats, et s'il faut, pour qu'un Etat puisse prendre fait et cause pour l'un de ses ressortissants devant la Cour Permanente, que les voies de recours internes ouvertes à ce ressortissant contre l'autre Etat soient préalablement épuisées. Ces questions furent traitées par la Cour Permanente, (Aff. des concessions Mavrommatis ; A. 2. Aff. de l'usine de Chorzow ; A. 9 ; Aff. des emprunts serbes en France ; A. 20). Au cours des discussions du Comité, M. Busatti a émis une idée, plus tard reprise et développée par la Cour, que prenant fait et cause pour ses ressortissants, l'Etat fait valoir son droit propre à ce que ceux-ci ne soient pas traités contrairement au droit international. Le Comité a décidé que la Cour ne serait compétente qu'entre Etats ; l'Etat qui prendra fait et cause pour son ressortissant, restera néanmoins, devant la Cour le « *dominus litis* » et l'arrêt de la Cour sera prononcé entre Etats.

En principe, l'Etat ne peut prendre fait et cause que pour ses propres ressortissants. Mais il comporte comme l'ont fait valoir MM. le baron Descamps et de Lapradelle, une dérogation en faveur des minorités, qui, sans être des Etats, sont des personnalités du droit international. Pour eux tout Membre de la S. D. N. peut s'ériger en leur protecteur. D'ailleurs, les minorités, non plus ne peuvent recourir directement devant la Cour Permanente ; elles ne disposent que d'un droit de pétition à la S. D. N. ²¹³.

213. P.V. C.d.J., pp. 204-217, pp. 722-3.

L'art. 31 de l'avant projet du Comité, qui devint l'art. 34 du Statut définitif, ne mentionnait pas expressément, comme l'avait fait, par exemple, l'art. 20 § 2 du projet des cinq puissances, le droit pour l'Etat de prendre en mains la défense de ses ressortissants devant la Cour. Ce droit y était pourtant sous-entendu, ce qui résulte de l'échange de vues au Comité et du rapport de M. de Lapradelle, qui mentionne expressément l'accord des juristes sur ce point. L'article 34 laisse ainsi, le champ libre pour le développement par la voie jurisprudentielle du droit sus-indiqué. La Cour a donné, dans les arrêts 2, 14, et 15 une interprétation large dudit article.

Jurisprudence de la Cour. — Les rapports annuels indiquent que certains cas individuels soumis par requête à la Cour ont été tranchés soit par celle-ci, (Avis 4, décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc ; Avis 6, colons allemands en Pologne), soit suivant une autre procédure, par exemple, par décision du Conseil (lois agraires en Transylvanie), comme rentrant dans des questions générales²¹⁴. La grande majorité des arrêts de la Cour fut rendue dans des affaires où à l'origine il y eut un conflit entre un individu et un Etat auquel une atteinte à un intérêt privé fut incriminée. Si l'on néglige pour l'instant l'arrêt 1 (l'affaire du S/s Wimbledon) et l'arrêt 9 (l'affaire du « Lotus ») comme se rapportant à des questions spéciales de neutralité et d'abodage hauturier, ainsi que l'arrêt 12 (Aff. des écoles minoritaires), relatif au droit des minorités en Haute Silésie, la Cour a eu à suivre trois ordres d'affaires ayant à l'origine une lésion d'un intérêt privé. Trois arrêts (2, 5, 10) furent rendus dans l'affaire des concessions Mavrommatis en Palestine ; 5 arrêts (6, 7, 8, 11, 13) dans celle de certains intérêts allemands en Haute Silésie Polonaise (usine de Chorzow) ; enfin 2 arrêts (14, 15) dans les affaires concernant le paiement de divers emprunts serbes et fédéraux brésiliens, émis en France, tranchant une contestation qui s'était élevée entre les Gouvernements respectifs yougoslave et brésilien d'une part, et les porteurs français de ces emprunts de l'autre. Il est à noter que les affaires Mavrommatis et de l'usine de Chorzow ont surgi à la suite du transfert de la souveraineté sur les territoires turc et allemand (Palestine, Haute Silésie), dont le premier fut placé sous le mandat britannique, et le second attribué à la Pologne. Elles soulèvent, par conséquent, des questions controversées de succession d'Etats.

214. E. 1, p. 156.

CHAPITRE X

LE DROIT DES ETATS DE PRENDRE FAIT ET CAUSE POUR LEURS NATIONAUX

Dans son 2^e arrêt (Aff. Mavrommatis), la Cour a affirmé avec force le droit pour l'Etat de prendre en mains la protection de ses ressortissants. Voici les faits ayant donné lieu à cet arrêt, brièvement exposés.

M. Mavrommatis, sujet hellène, avait obtenu des autorités ottomanes, en janvier 1914 une concession de la distribution publique d'énergie électrique et de tramways électriques, et de la distribution d'eau potable à Jérusalem. Une concession analogue, où il était en plus question de l'utilisation de seaux d'El-Audjé pour l'arrosage, lui fut accordée pour la ville de Jaffa. Les accords définitifs relatifs à cette concession furent signés en janvier 1916, mais elle ne fut jamais confirmée par l'iradé impérial. L'octroi d'une troisième concession concernant l'irrigation de la vallée de Jourdain fut projeté, également, mais à cause de la guerre, sa signature n'eut jamais lieu. Pour la même raison, Mavrommatis ne put exécuter les travaux qui lui furent concédés à Jérusalem et à Jaffa. Après la conclusion de la paix, afin d'obtenir l'adaptation de ses concessions aux nouvelles conditions économiques, il entreprit, dès avril 1921, des négociations avec le Gouvernement britannique, mandataire de la Palestine. Ces négociations, qui furent très laborieuses, n'aboutirent point. Les autorités britanniques recommandèrent à Mavrommatis de s'entendre, en vue d'une collaboration pour l'exécution des travaux envisagés dans ses concessions, avec un certain Rutenberg, et, finalement, ils accordèrent à celui-ci, en septembre 1921, une concession pour l'utilisation des eaux des fleuves Jourdain et Jarmouk ainsi que de leurs affluents pour la génération et la distribution de l'énergie électrique. La nouvelle concession semblait faire double emploi avec la concession Mavrommatis. Celui-ci saisit alors la légation de Grèce à Londres aux fins de soumettre la contestation à la Cour Permanente. Le 13 mai 1924

le Gouvernement hellénique déposa au Greffe de la Cour une requête introductive d'instance. Il incriminait au Gouvernement de la Palestine et à la Puissance mandataire d'avoir refusé, depuis 1921, de reconnaître dans toute leur étendue les droits dont Mavrommatis était titulaire comme bénéficiaire des concessions, obtenues des autorités ottomanes, et concluait à ce qu'une réparation lui fût allouée de ce chef, évaluée à la somme de £ 234.339. La requête du Gouvernement hellénique se fondait surtout sur l'art. 26 du Mandat palestinien qui est ainsi conçu :

« Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la S. D. N., relatif à l'interprétation ou à l'application du Mandat, et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la C. P. J. I. prévue par l'art. 14 du Pacte de la S. D. N. ».

Le gouvernement britannique opposa à la requête grecque une exception d'incompétence de sorte que la Cour dut consacrer son arrêt n° 2 du 30 août 1924 à l'examen de celle-ci.

Première condition de l'art. 26 du Mandat : l'existence d'un différend. — La Cour établit d'abord l'existence d'un différend entre le Mandataire et un autre Membre de la S. D. N., la Grèce. « Un différend, dit-elle, est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes ». Or, il a été soutenu du côté britannique qu'un tel différend n'existait pas entre la Grande-Bretagne et la Grèce et que, par conséquent l'art. 26 du Mandat, établissant la juridiction obligatoire de la Cour n'était pas applicable. Il n'y aurait d'après cette opinion, qu'un désaccord entre la Grande-Bretagne et un ressortissant grec, comme ceci appert de la correspondance échangée entre les deux Parties²¹⁵. Si, comme l'a dit lord Finlay dans son opinion dissidente, de nombreux et graves différends internationaux se sont produits dans le passé à la suite d'un conflit entre l'individu et l'Etat qui a causé un prétendu préjudice, l'art. 26 ne se rapporte qu'aux différends entre Etats, il ne peut être invoqué dans des cas de revendications de personnes privées contre le Mandataire. En l'espèce, il n'y aurait qu'une simple substitution de la Grèce à son ressortissant Mavrommatis. La Grèce intervenante n'eut qu'un seul échange de vues avec le Foreign office, et le Gouvernement hellénique a adopté entièrement la thèse développée lors des pourparlers antérieurs par Mavrommatis ou ses agents²¹⁶. Il n'y aurait, donc, pas de différend, d'op-

215. A. 2, pp. 41, 61, 86.

216. A. 5, p. 26.

position de vues, de débats entre les deux gouvernements. Le Gouvernement hellénique ne demande rien pour lui ; son Mémoire conclut en faveur du bénéficiaire des concessions.

Tel ne fut pas le cas dans *l'affaire du S/s Wimbledon*. Il n'y était question des intérêts privés que d'une manière accessoire. La conclusion des Etats demandeurs y porte sur le droit propre qu'avaient ces Etats au libre accès du canal de Kiel, en vertu d'un engagement international (art. 380 du T. D. V.). Ce droit des Etats au respect du traité masquait le droit des particuliers, « La Société des Affrêteurs réunis », à la réparation du préjudice pécuniaire subi. En outre, bien que ce fût le préjudice subi par la Société nommée qui donnât la mesure de la réparation demandée, les Gouvernements demandeurs concluaient au paiement de l'indemnité par le défendeur (l'Allemagne) non au profit des particuliers lésés mais de l'Etat français²¹⁷. Le tableau change dans l'affaire *Mavrommatis*. La Grèce y prend directement en mains l'intérêt de l'un de ses ressortissants. Cet intérêt ne figure pas seulement au procès pour l'évaluation du préjudice, mais d'une façon principale, sans qu'un intérêt général manifeste vienne le couvrir. D'autre part, le bénéficiaire des droits méconnus est une personne unique.

La Cour écarte l'exception britannique. A son avis, le litige anglo-grec présente les caractéristiques d'un différend, tel qu'il est défini plus haut. Lorsque le Gouvernement hellénique prit le différend qui séparait un individu et un Etat en mains, il fut porté sur le terrain international. Car, dit la Cour, « c'est un principe élémentaire du droit international que celui qui autorise l'Etat à protéger des nationaux lésés par des actes contraires au droit international commis par un autre Etat, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires ». La Grèce, en prenant fait et cause pour *Mavrommatis*, en faisant appel à la Cour fait, d'après la Cour, valoir son droit propre qui consiste à faire respecter en la personne de ses ressortissants, le droit international. Le différend, à l'origine duquel se trouvait une atteinte à un intérêt privé, met ainsi en présence deux Etats dont l'un est Mandataire de la Palestine et l'autre un Membre de la S. D. N. Cela suffit pour considérer ce différend comme rentrant dans les termes de l'art. 26 du Mandat et conférer juridiction à la C.P. La Cour ne connaîtra, dès lors, comme plaideuses que les Etats dont il s'agit.

Arrêts 14 et 15. Faits et fond. — Il faut signaler la persistance des tendances de la Cour puisque dans ses arrêts 13, relatif à l'usine de Chorzow, 14 et 15 relatifs, respectivement, aux affaires des emprunts

217. A. 1, p. 17.

serbes et brésiliens, les principes admis dans les arrêts antérieurs furent maintenus. Le fond de ces deux dernières affaires fut à peu près le même bien qu'elles fussent examinées séparément par la Cour, l'une d'elles lui ayant été soumise par le compromis franco-serbe, l'autre, par le compromis franco-brésilien. Les deux arrêts furent pourtant rendus le même jour, le 12 juillet 1929. A la base de ces deux litiges, il y avait une contestation entre, d'une part, les porteurs français de coupons et titres d'emprunts, d'autre part, respectivement, les Etats Yougoslave et Brésilien. Le fond de la controverse touchait à la question de savoir si, comme le prétendaient les Gouvernements intéressés, le service de ces emprunts et le remboursement des titres sortis devaient se faire en francs-papier français, les emprunteurs étant fondés à se prévaloir du cours forcé et à s'acquitter en monnaie libératoire légale du prêteur, ou bien, comme le soutenaient les porteurs, les Gouvernements emprunteurs avaient l'obligation d'effectuer en or le service et le remboursement du montant des titres sortis ou à sortir aux tirages, ainsi que cela fut prévu aux contrats (ce dernier point, contesté bien entendu, par les deux Gouvernements intéressés) Les arguments développés par les agents des Etats intéressés devant la Cour furent d'une portée et valeur différentes, les deux affaires présentant certaines dissemblances de fait. On les résumera brièvement afin de donner une vue d'ensemble de ces litiges, auxquels on a eu, sous divers rapports, l'occasion de se référer. Les arguments du Gouvernement français, parlant pour les porteurs, n'étaient pas non plus identiques dans les deux cas. Mais, en principe, en négligeant les variations de détail, ce Gouvernement se basait sur le libellé des contrats d'emprunt, qui à son avis, ne pouvait laisser aucun doute que les Etats emprunteurs n'eussent contracté des emprunts-or, payables en francs-or. D'après la thèse française, l'intention des parties, manifestée dans le libellé des titres, était d'adopter comme monnaie de paiement une monnaie d'or internationale, le franc, unité monétaire française qui est constituée par 65,5 milligrammes d'or, au titre de neuf cents millièmes de fin. Il est parfaitement possible, disait-on, de se procurer pour les paiements cette monnaie d'or, sur le marché mondial, soit de payer un montant équivalent, calculé sur la base de l'étalon-or. D'après la jurisprudence française, la clause-or est parfaitement licite et valable dans les contrats internationaux, bien qu'il soit vrai que, depuis la loi française du 5 août 1914, elle fût interdite pour les transactions intérieures. Ce régime du cours forcé a pris fin en France en vertu de l'art. 2 de la loi du 25 juin 1928. Dans ses arrêts, la Cour a adopté la thèse française.

Les thèses des Gouvernements débiteurs peuvent être ramenées, dans leurs grandes lignes, à ces ordres d'arguments. Premièrement,

a-t-on dit, de la manière dont les contrats d'emprunts furent exécutés, notamment, en billets de banque, il faut conclure que ces contrats prévoyaient le paiement en francs-papier français. La Cour écarte cet argument. Les termes des contrats ne sont pas ambigus, dit-elle, il n'est donc, pas nécessaire de considérer, pour la recherche de l'intention des Parties, la manière dont ils furent exécutés. Un autre argument des défendeurs contre le paiement en francs-or, fut tiré de la loi dite « d'estoppel ». En l'espèce cette théorie, d'origine anglo-saxonne, permettrait de dire que les porteurs, par leur attitude, ayant oublié d'invoquer ou ayant agi en contradiction avec leurs droits, ceux-ci s'en trouvent modifiés, affaiblis ou même éteints. Cet argument fut également écarté par la Cour ²¹⁸.

Un autre ordre d'arguments, développés par les Gouvernements défendeurs consistait à contester toute pertinence juridique à « la clause or », insérée dans les titres. Du côté serbe il a été allégué qu'il n'existait pas de franc-or international; les Parties auraient eu l'intention de se référer à l'unité monétaire française, qui était d'argent, et c'est en monnaie française que l'Etat serbe avait contracté l'engagement de payer. D'après la thèse brésilienne, le seul but de « la clause or » était de prémunir les porteurs contre la dépréciation de la monnaie brésilienne et non contre celle impossible à prévoir, de la monnaie française. La Cour, tout en n'admettant pas l'existence d'un étalon de valeur international idéal, reconnu néanmoins, que la notion de franc-or, adoptée par trois pays, avait acquis un caractère international. C'est à cet étalon de valeur bien connu que les contrats d'emprunts s'étaient référés, comme à une base saine et stable, pour le remboursement ²¹⁹.

Un troisième ordre d'arguments avancés par les Etats débiteurs concernait la nature des contrats d'emprunts. Ceux-ci étant par leur nature des contrats de droit interne, sont régis par la loi française qui s'oppose à la validité d'une clause-or. La Cour admet que des règles qui régissent les contrats entre des Etats qu'ils ont passés non en tant que sujets du droit international, font partie du droit interne. Ces règles sont étudiées par la partie du droit dénommée le droit international privé, et sont souvent établies par des conventions internationales ou des coutumes. En l'espèce, les emprunts ayant été contractés par un Etat souverain, l'Etat serbe, en vertu des lois serbes, ils sont soumis, en ce qui concerne la substance de la dette et la validité de la clause qui la définit, à la loi serbe. Ceci n'empêche pas, d'ailleurs tout Etat ayant droit de déterminer lui-même ses monnaies, que la

218. A. 20-21, pp. 37-39; A. 21, pp. 119-20.

219. A. 20, pp. 32-34; A. 21, pp. 115-119.

monnaie dans laquelle le paiement doit ou peut être effectué, dépende de la loi française. Or, la loi française, telle qu'elle est interprétée par la jurisprudence, ne s'oppose pas à ce que l'acquittement de l'obligation ait lieu conformément aux clauses stipulées. La Cour a tenu un raisonnement analogue également dans l'affaire des emprunts brésiliens ²²⁰. Elle a, donc, écarté l'objection tirée de l'ordre public de l'interdiction de la clause-or faite par le droit interne français.

La compétence. — Dans les deux affaires examinées, la Cour s'est maintenue sur le terrain du droit, comme d'ailleurs, lui en faisait expressément obligation le compromis franco-serbe. Elle n'a pas examiné les considérations d'équité qui furent développées devant elle. Revenant au parallèle que nous établissons, au point de vue qui nous occupe, entre les arrêts 14 et 15 d'une part et l'arrêt 2, de l'autre il convient de relever que les deux arrêts étudiés sont du plus haut intérêt, en ce qui concerne la question de la compétence de la Cour, offrant un exemple saisissant de la façon large dont celle-ci a interprété son Statut en reconnaissant le droit pour les Etats de prendre fait et cause pour leurs ressortissants. La Cour a donc pleinement rempli la volonté du Comité des juristes, qui à propos de la question de l'admission des Etats non Membres devant la Cour a exprimé le désir que les portes de celle-ci fussent ouvertes à deux battants ²²¹. Il est bon d'étendre ce vœu, comme l'a fait la Cour, à l'hypothèse des conflits ayant à leur origine la lésion d'un intérêt privé. Le règlement judiciaire est le moyen le plus propre d'empêcher leur aggravation et de sauvegarder la paix du monde.

Aux termes mêmes des compromis, les différends franco-serbe et franco-brésilien n'apparaissent pas comme des différends entre Etats, mais comme des différends entre les Etats débiteurs et les porteurs français des emprunts, c'est-à-dire des particuliers. L'objet des différends portés devant la Cour — question des bases monétaires sur lesquelles doit être effectué le service financier des emprunts dont il s'agit ou, plus spécialement, la validité de la clause-or, stipulée dans les contrats et la détermination entre les Parties de la valeur du franc-or — est identique à celui des différends, séparant ces particuliers avec les Etats emprunteurs. Dès lors, si en la forme les différends soumis par des Etats à la Cour par compromis semblent recevables, comme répondant aux termes de l'art. 14 du Pacte et 36 du Statut, leur soumission paraît être contraire à l'art. 34 de celui-ci, puisque, en réalité, l'une des Parties au différend n'est pas un Etat, mais des

220. A. 20, pp. 40-47 ; A. 21, pp. 120-5.

221. P. v. C. de J., pp. 222, 206.

personnes privées ; la qualité d'Etat requise par l'article du Statut cité, leur ferait défaut. On ne peut affirmer, d'autre part, comme dans les arrêts 2 et 13, que l'Etat français, prenant fait et cause pour ses ressortissants devant la Cour, fait valoir son droit propre, celui au respect en la personne de ses ressortissants du droit international. Car dans les deux espèces examinées, il n'est pas question d'une prétendue violation d'un accord international, mais exclusivement des rapports du droit interne, notamment, de l'existence et de l'étendue de certaines obligations contractées par les Etats serbe et brésilien envers les porteurs des emprunts. La Cour arrive à écarter les objections ci-dessus, en raisonnant ainsi . Lorsque les porteurs, dit-elle, s'adressèrent au Gouvernement Français des négociations furent entamées entre ce Gouvernement et les Gouvernements des Etats emprunteurs, à la suite desquelles une divergence de vues s'est manifestée entre les deux Parties. De cette façon le différend primitif fut transporté sur le plan international. C'est cette dernière divergence entre Gouvernements, bien qu'identique à la première entre les porteurs des emprunts et les Etats serbe et brésilien, qui est portée devant la Cour, le Gouvernement français, agissant dans l'exercice du droit qu'il possède de protéger ses nationaux. En d'autres termes, la Cour estima que dans les deux espèces qui lui furent soumises l'intérêt privé des porteurs fut suffisamment internationalisé ou, aliàs, affectait suffisamment l'intérêt général de l'Etat français à la protection de ses nationaux, pour justifier la compétence de la Cour, volontairement acceptée par les Parties. Ces affaires seraient devenues ainsi, justiciables de la Cour, la qualité des Parties étant celle, exigée par l'art. 14 du Pacte et 34 du Statut.

La Cour n'a pas été non plus arrêtée par l'objection, que la contestation entre la France et les Etats débiteurs portait exclusivement sur un rapport de droit interne existant entre ces Etats et les porteurs des titres. L'art. 36, al. 2 du Statut, dit-elle, prévoit la possibilité pour les Etats de stipuler la juridiction obligatoire de la Cour, en ce qui concerne les différends d'ordre juridique, ayant pour objet l'établissement d'un point de pur fait. Or, on ne saurait dénier la compétence à la Cour, surtout, lorsqu'elle est saisie par compromis (art. 36 al. 1, St.) parce que l'objet du différend n'est pas un point de pur fait, mais une question de droit interne à résoudre par application de ce droit ²²².

Dans les affaires examinées comme dans l'affaire Mavrommatis, les conclusions du Gouvernement français sont directement au profit des porteurs des titres, des particuliers, titulaires des droits de créance

222. A. 20, 21, pp. 16-20.

et bénéficiaires éventuels de l'arrêt de la Cour. En outre, comme dans l'affaire citée, l'Etat français s'est approprié purement et simplement, mais d'une manière plus manifeste encore, la thèse soutenue par ses nationaux. Il n'est donc pas étonnant que certains juges aient cru pouvoir qualifier cette action de l'Etat de « simple subrogation de l'Etat à un individu pour faire valoir un intérêt privé ²²³ ».

Arrêt 6. — Certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise (Faits). La substitution de l'Etat à un individu est moins manifeste dans l'arrêt du 25 août 1925. Les faits ayant donné lieu à cet arrêt se réfèrent d'une part, à l'affaire dite de l'usine de Chorzow, de l'autre à l'affaire dite des grands fonds ruraux. Ils peuvent se résumer sommairement de la façon suivante. Le 5 mars 1915 un contrat avait été conclu entre le Reich allemand et une Société anonyme allemande la Bayerische Stickstoffwerke (la Bavaoise).

Aux termes de ce contrat, la Société s'engageait à installer pour le Reich et à commencer immédiatement à construire une usine d'azote de chaux à Chorzow, en Haute Silésie. Il fut convenu que des terrains nécessaires pour l'usine seraient acquis pour le compte du Reich, mais l'usine serait dirigée par la Société jusqu'au 31 mars 1941 en utilisant l'ensemble de ses brevets et licences ainsi que tous contrats de fourniture et de livraisons qui lui revenaient. A cette fin, une Section spéciale de la Société devait être établie, soumise, dans une certaine mesure au contrôle du Reich qui avait droit à la participation, pour chaque année financière, à l'excédent résultant de l'exploitation. Un droit de résiliation de la direction de l'usine par la Société, fut prévu au profit du Reich. Ce droit de résiliation pouvait jouer, après préavis de quinze mois, à partir du 31 mars 1921, si la participation du Reich n'atteignait pas un niveau déterminé, mais, en toute hypothèse, toujours après préavis, au 31 mars de chaque année, à partir du 31 mars 1926.

Le 24 décembre 1919 une nouvelle Société anonyme fut créée, dite « Oberschlesische Stickstoffwerke » (la Silésienne), à laquelle le Reich vendit l'usine de Chorzow, c'est-à-dire l'ensemble des terrains, bâtiments et installations y appartenant, avec tous accessoires, réserves, matières premières, matériaux d'exploitation et stocks. La « Bavaoise » garda la direction et l'exploitation de l'usine dans les mêmes conditions que par le passé. Pour confirmer ces rapports entre les deux Sociétés des lettres furent échangées entre elles, datées des 24 et 28 décembre 1919. Le 29 janvier 1920 la Silésienne fut dûment inscrite à l'Amtsgericht de Königshütte, dans le livre foncier de Chorzow, comme propriétaire des biens fonds qui constituaient l'usine.

223. A. 2, pp. 61, 86.

Le 1^{er} juillet 1922, le tribunal de Königshütte devenu polonais, rendit une décision qui fut mise à exécution le même jour. Suivant celle-ci, l'enregistrement en question, déclaré nul, devait être rayé, la situation antérieure rétablie et le droit de propriété sur les biens-fonds dont il s'agit enregistré au profit de fisc de l'Etat polonais. Cette décision se fondait sur l'art. 256 du Traité de Versailles et les lois polonaises du 14 juillet 1920 et du 16 juin 1922, la seconde introduisant la première en Haute Silésie polonaise.

Le 3 juillet 1922 un fondé de pouvoir, nommé par un décret ministériel polonais, prenait possession de l'usine et des biens meubles, brevets, licences, etc. et assumait son administration. Alors, la Silésienne adresse le 10 novembre 1922 une requête au T. A. M. germano-polonais, aux fins de restitution de l'usine et de l'allocation des dommages-intérêts. L'affaire était encore pendante devant ce tribunal, lorsque le gouvernement allemand introduisit une requête relative aux mêmes faits devant la Cour Permanente. Une autre demande fut adressée par la Silésienne au Tribunal civil de Kattowitz, aux fins de restitution des biens meubles se trouvant à l'usine lors de sa reprise, ou de leur valeur.

Quant à l'affaire, dite des Grandes fonds ruraux, les faits ayant provoqué la plainte sont les suivants :

Le 30 décembre 1924, le Gouvernement polonais donna dans le n° 2 du *Monitor Polski* une notification de son intention d'exproprier certains grands fonds ruraux, sis en Haute-Silésie polonaise, et appartenant à douze propriétaires.

La Pologne invoquait à l'appui de cette notification les dispositions de l'article 15 de la Convention de Genève du 15 mai 1922. Les intéressés étaient invités à présenter dans un délai fixe, leurs objections et observations éventuelles. La notification ne fut pas suivie d'une expropriation effective. Les six des propriétaires visés, invoquant l'article 19 de la Convention de Genève, introduisirent devant le T.A.M. germano-polonais des instances, tendant à obtenir la suspension de la procédure d'expropriation et la déclaration en illégalité de celle-ci. Aucune décision n'était intervenue sur ces requêtes.

Les deux affaires exposées donnèrent lieu à une série d'arrêts (6, 7, 8, 11, 13) et ordonnances de la Cour Permanente. Ils débutèrent par une requête introductive d'instance du Gouvernement allemand, déposée au Greffe le 15 mai 1925. Les conclusions de cette requête, dans leur forme définitive, sur lesquelles la Cour se prononça au fond (A. 7), tendaient à faire dire et juger par la Cour : « 1° que l'application tant de l'art. 2 que de l'art. 5 de la loi du 14 juillet 1920 en Haute-Silésie polonaise, ordonnée par la loi du 16 juin 1922, constitue

une mesure de liquidation au sens des articles 6 et suivants de la Convention de Genève, en ce sens que, pour autant que les articles susdits de la Convention de Genève autorisent une liquidation, cette application doit entraîner les conséquences y rattachées par ladite Convention, notamment, le jeu des articles 92 et 297 du Traité de Versailles, prescrit par ladite Convention, et que, pour autant que les articles sus-dits n'autorisent pas une liquidation, cette application est illicite ; 2° a) que l'attitude du Gouvernement polonais vis-à-vis des Sociétés anonymes Oberschlesische Stickstoffwerke et Bayerische Stickstoffwerke n'était pas conforme aux dispositions 6 et suivantes de la Convention de Genève ; b) dans le cas de l'affirmation du point a) quelle attitude du Gouvernement polonais vis à vis des Sociétés en question aurait été conforme aux-dites dispositions ? ».

En ce qui concerne les fonds ruraux la conclusion définitive allemande, dans l'arrêt au fond (7) de la Cour, fut « que les notifications de l'intention de liquider les propriétés rurales appartenant aux propriétaires nommément désignés ne sont pas conformes aux dispositions des articles 6 et suivants de la Convention de Genève ».

Il est à noter que la conclusion 1° du Gouvernement allemand est conçue dans une forme abstraite et tend à la déclaration de la non-conformité des mesures législatives prises par le Gouvernement polonais avec les dispositions des articles 92 et 297 du T. de V. et les articles 6 et suivants de la Convention de Genève. C'est l'interprétation desdites dispositions qui est demandée à la Cour. La restitution de l'usine ne découlerait que comme une conséquence de l'interprétation demandée ; la Partie demanderesse n'y conclut pas directement. En cela les conclusions du Gouvernement allemand diffèrent de celles des sociétés lésées qui s'étaient adressées au T. A. M germano-polonais pour obtenir cette restitution. Aussi épondant à l'exception d'irrecevabilité pour cause de litispendance soulevée par le Gouvernement polonais, la Cour, dans son arrêt sur la compétence (A. 6) déclara avec raison que devant le T. A. M. et la Cour Permanente il ne s'agissait pas de demandes identiques. Les plaideurs ne sont pas les mêmes (la Société anonyme et l'Etat polonais, d'un côté, les Etats allemand et polonais, de l'autre), les juridictions saisies ne sont pas du même ordre, enfin, l'objet de la demande, comme on vient de l'indiquer, n'est pas le même²²⁴. De sorte, que dans cette affaire il ne se produit pas devant la Cour, au moins dans la forme, une simple substitution, comme on l'a pu observer dans les arrêts examinés précédemment, de l'Etat à son ressortissant lésé par des actes de l'Etat adverse. En l'espèce,

224. A. 6, p. 20.

l'Etat ne fait pas sienne purement et simplement la thèse de ces ressortissants, et ceux-ci ne sont appelés à bénéficier de l'arrêt rendu favorable à la thèse de l'Etat protecteur, que par voie de conséquence

Toute violation d'un droit entraîne l'obligation de réparer. (Arrêts 8 et 13). — Après l'arrêt 7 examiné, la Cour rendit encore trois arrêts (8, 11 et 13) sur l'affaire de l'usine de Chorzow. L'arrêt 11 concerne l'interprétation des arrêts n° 7 et 8. Dans l'arrêt 8, du 26 juillet 1927, la Cour se prononça sur la requête du Gouvernement allemand du 8 février 1927, tendant à obtenir au profit des Sociétés anonymes Oberschlesische et Bayerische Stickstoffwerke, une réparation du préjudice subi par lesdites Sociétés à la suite de l'attitude adoptée par le Gouvernement polonais lors de la prise de possession de l'usine d'azote de Chorzow.

Dans son arrêt n° 7, du 25 mai 1926, la Cour déclara que cette attitude était non conforme aux dispositions des articles 6 et suivants de la Convention de Genève. Il s'agissait, donc, de l'exécution de l'arrêt 7, que le Gouvernement allemand n'a pu obtenir du Gouvernement polonais par voie de négociations. Cette exécution, dans l'idée du premier gouvernement, devait consister dans la réintégration des deux Sociétés dépossédées dans leurs droits, et dans l'allocation d'une indemnité pour la dépossession. L'arrêt 8 rejette l'exception préliminaire polonaise contestant la compétence de la Cour. L'arrêt 13, du 13 septembre 1928, est un arrêt sur le fond. Les conclusions finales allemandes (ces conclusions ont subi plusieurs modifications au cours de la procédure) tendaient à faire constater par la Cour l'obligation du Gouvernement polonais de réparer le préjudice causé aux Sociétés nommées ci-dessus, à la suite de son attitude, déclarée par la Cour non conforme à la Convention de Genève ; à faire allouer par la Cour, à raison de ce préjudice, une indemnité au Gouvernement allemand dont le montant fut indiqué dans la requête ²²⁵ ; à fixer les modalités de son paiement.

Au point de vue qui nous occupe, il y a lieu de relever les traits suivants dans la requête et le mémoire allemands, respectivement des 8 février et 2 mars 1927. L'indemnisation des Sociétés, lésées par les lois polonaises, est demandée en raison de la non-conformité, constatée par la Cour, de ces lois avec une Convention internationale (de Genève) ; cette indemnisation est demandée sur la base de l'arrêt de la Cour du 25 mai 1926, établissant cette non-confirmité ; le préjudice subi par les Sociétés privées en question sert de base d'évaluation du montant de l'indemnité ; le paiement de l'indemnité doit avoir lieu

225. A. 17, p. 12, 58.400.000 Reichsmarks + 1.656.000 R + intérêts pour le dommage causé à la Silésienne et 20.179.000 R. pour la « Bavaroise ».

directement entre les mains des Sociétés lésées (et non au Gouvernement allemand), au compte des deux Sociétés près la Deutsche Bank à Berlin, ou s'il est effectué par tranches, par la délivrance aux Sociétés des lettres de change aux montants desdites tranches.

Il semble donc, que le préjudice subi par les Sociétés entrant en ligne dans le procès d'une façon principale c'est l'indemnisation des Sociétés que poursuivait le Gouvernement allemand. C'est, ainsi, que les conclusions allemandes furent interprétées par la Pologne. Aussi, lorsque dans l'arrêt 13, l'Allemagne demanda en termes exprès, que le paiement des indemnités eût lieu à elle, mais déclara qu'elle était libre d'indiquer tel « locus solutions » qu'il lui semblait utile, le Gouvernement polonais, dans sa duplique, remarqua qu'une telle déclaration comportait une modification de l'objet du litige ²²⁶. En effet, il apparaissait des explications de l'agent allemand, que les pertes subies par les Sociétés ne servaient pour l'Allemagne que de base d'évaluation du dommage, dont elle réclamait la réparation en son propre nom, comme s'il y allait de son « droit propre ». Il faut remarquer que le tort causé à l'Allemagne par la reprise de l'usine de Chorzow était double : d'abord, contractuel comme à la partie contractante de la Convention de Genève, à laquelle la Pologne ne s'était pas conformée ; ensuite, de nature pécuniaire, du fait de ses contrats avec les Sociétés.

Ajoutons, que dans le contrat du 24 décembre 1919 entre le Reich et la Silésienne, portant création de cette dernière, une troisième Société (Stickstoff Treuhand), était intervenue. Celle-ci avait repris aux lieu et place de la « Silésienne », comme débiteur unique et indépendant, toutes les obligations que le contrat d'achat de l'usine au Reich imposait à cette dernière. En garantie de la créance du Reich, la Treuhand s'engageait à lui procurer un droit de gage sur toutes les actions de la Silésienne. Evidemment, le Reich devait également aux Sociétés, acheteuses, garantie de la vente. Ces explications rendent compréhensibles les observations de la Cour, d'un haut intérêt juridique, sur la nature de la contestation qu'elle eut à trancher. La présente requête, (en réparation), dit-elle, se base explicitement et exclusivement sur l'arrêt 7. Cet arrêt a tranché une contestation d'un caractère purement interétatique, puisqu'il s'agissait de constater la non-conformité de l'attitude de la Pologne avec les articles 6 et suivants de la Convention de Genève. C'est en raison de ce caractère interétatique du litige que la Cour se déclara compétente dans l'arrêt 6, en vertu de l'art. 23 de la Convention de Genève, et dans l'arrêt 8, où une demande en réparation fut introduite par l'Allemagne, sur laquelle elle est appelée actuellement à se prononcer au fond. Or,

226. A. 17, p. 12.

« il est un principe de droit international que la réparation d'un tort peut consister en une indemnité correspondante au dommage que les ressortissants de l'Etat lésé ont subi par suite de l'acte contraire au droit international ». Mais, la réparation due par un Etat à un autre ne change pas de nature pour ce motif, et « les règles de droit qui déterminent la réparation, sont les règles de droit international en vigueur entre les deux Etats en question. Les droits ou intérêts dont la violation cause un dommage à un particulier se trouvent toujours sur un autre plan que les droits de l'Etat auxquels le même acte peut également porter atteinte ». Les dommages subis par un particulier et un Etat ne sont pas identiques en substance. La juridiction de la Cour, en vertu de l'art. 23, ne s'étend qu'à celles des réparations qui sont dues par l'une des Parties contractantes à l'autre comme conséquence de la violation des art. 6, 22 de la Convention, dûment constatée par la Cour²²⁷.

Les arrêts cités illustrent amplement la situation de l'individu vis-à-vis de la C. P. ; ils affirment le droit de l'Etat de prendre fait et cause pour ses nationaux. Mais ils précisent qu'en le faisant il fait valoir son droit propre.

Théories du Mandat et de la représentation légale. — En prenant fait et cause pour ses nationaux, l'Etat n'agit pas en vertu d'un mandat exprès ou tacite des particuliers. Ceux-ci ne peuvent l'empêcher d'agir ex-officio, ni influencer en quoi que ce soit sur les conditions de son action. Dans le procès il reste le « *dominus litis* ». Les particuliers ne peuvent renoncer à l'instance, révoquer ou modifier l'étendue du mandat ; l'Etat n'en justifie pas devant la Cour. Les particuliers n'ont aucun moyen pour forcer l'Etat d'accepter un mandat pareil contre son gré ou de l'empêcher de faire subir à leurs revendications les modifications qu'il entend.

On ne peut pas dire non plus que l'Etat agit en vertu d'une représentation légale. Il est vrai que d'après cette théorie l'Etat n'aura aucun mandat à prouver devant la Cour, et l'indemnité sera censée être due aux particuliers dans le cas où l'Etat fait valoir leur droit à la réparation pour un préjudice subi. Pourtant, même dans cette hypothèse, les particuliers manqueront de moyens coercitifs pour que celle-ci leur soit effectivement versée. D'autre part, la Cour a jugé, que les droits et intérêts violés des particuliers sont toujours sur un autre plan que les droits de l'Etat auxquels le même acte peut également porter atteinte. Les revendications des particuliers, reprises par l'Etat, subissent donc, une transformation de leur nature.

L'action de l'Etat est motivée par l'intérêt général qu'il a à voir établie une certaine règle de droit international.

En épousant la cause d'un de ses ressortissants, l'Etat peut régler l'affaire de la façon qu'il juge convenable. Il agit sous réserve de toutes les obligations internationales dont il est tenu envers l'Etat adverse²²⁸. En considération de cette transformation de la nature de la réclamation et par courtoisie internationale, l'Etat adverse peut être disposé à faire à l'Etat réclamant des concessions, qu'il n'aurait pas faites à son ressortissant.

En se transformant, la réclamation primitive *s'internationalise*. Elle rentre, ainsi, dans les termes de l'art. 14 du Pacte qui donne compétence à la Cour pour les différends de caractère international. Dans l'affaire Mavrommatis les juges dissidents ont beaucoup insisté sur l'inadmissibilité d'une « simple subrogation de l'Etat à un individu pour faire valoir un intérêt privé ». L'Etat n'aurait droit d'intervenir qu'« exclusivement en vue de sauvegarder un intérêt général²²⁹ ». La Cour n'a pas estimé que cette question pût soulever de sérieuses difficultés dans les cas où la demande de l'Etat se fondait sur une prétendue violation d'un accord international²³⁰, comme ce fut le cas, par ex. dans l'affaire Wimbledon, (art. 386 T. D. V.), dans celles des concessions Mavrommatis en Palestine, (Mandat britannique pour la Palestine et Protocole XII, annexé au Traité de paix de Lausanne) et dans celles de certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, (Convention de Genève du 15 mai 1922). « Ce qu'il y avait à examiner, dit M. Novacovitch (affaire des emprunts serbes), c'était une violation du droit international public, et, par rapport à ce litige de droit public, la contestation originaire devenait subsidiaire et la protection des intérêts des particuliers n'entraînait en cause que comme conséquence de l'application d'un traité ». Par contre on a vu, que la Cour fut embarrassée pour se déclarer compétente dans les affaires des emprunts serbes et brésiliens, car aucune violation d'un accord international n'a pu être alléguée par l'Etat français, prenant fait et cause pour ses nationaux. La contestation ne concernait que des rapports du domaine du droit interne entre l'Etat emprunteur et des personnes privées. On a exposé à la suite de quel raisonnement la Cour a estimé possible de prononcer tout de même sa compétence dans les affaires des emprunts. Effectivement, on ne saurait suivre dans ces affaires une opinion aussi absolue que celle de M. de Bustamante, qui dit : « Le Gouvernement français prend à sa charge la

228. A. 2, p. 63.

229. A. 2, p. 86.

230. A. 20, pp. 18, 77.

représentation et la défense des porteurs, mais il n'a pas d'autre intérêt ²³¹ ». Il semble qu'on puisse trouver d'abord un tel intérêt général dans les devoirs de protection qu'à un Etat à l'égard de ses nationaux, le ressortissant faisant partie de la population qui est un des éléments de l'Etat. Défendre son national équivaut pour l'Etat de se défendre soi-même. Cette idée est surtout évidente lorsqu'une atteinte est portée non au patrimoine, mais à la personne même de l'individu, comme ce fut le cas dans l'affaire du « Lotus », où les autorités turques arrêtaient un officier français à la suite d'un abordage en haute mer dont elles lui imputaient la faute. La question de compétence des Tribunaux turcs pour juger cet officier pour son prétendu délit s'étant posée devant la Cour, M. Altamira remarqua avec autant de bon sens que d'élévation d'esprit, que sa solution dépendait en grande partie des considérations tirées des égards qui sont dus à la personnalité humaine en tant que telle ²³². En ce qui concerne l'affaire du « Lotus » et surtout celles des emprunts, il convient d'ajouter que le Gouvernement français a eu en outre un intérêt général indéniable, autre que celui quelque peu inconsistant, avancé par certains auteurs, de sauvegarder son honneur national. Cet intérêt général consiste à supprimer dans les relations internationales l'insécurité et la défiance. Or, les principes inspirés par des considérations de sécurité juridique, se trouvent à la base même du droit international, et sont, d'après la Cour, maintenues dans les traités de paix ²³³. L'intérêt qu'à l'Etat à leur observation est tout à fait distinct de celui des particuliers à obtenir le paiement de leurs créances, conformément aux termes des contrats d'emprunts. L'existence de cet intérêt est confirmée par le fait que le Gouvernement français ignorait jusqu'au nombre exact et la nationalité de tous les porteurs des titres, qui étaient ainsi pour lui un peu une catégorie de personnes abstraite. Logiquement, cette situation aurait dû lui permettre d'employer, pour étayer ses réclamations, d'autres moyens, propres à lui, tirés des faits qui déterminaient ses relations juridiques avec les Etats emprunteurs. Mais, étant donné les termes du compromis franco-serbe, la Cour n'a pas cru pouvoir baser sa décision sur des faits pris en dehors des relations des Etats débiteurs avec les porteurs ²³⁴.

Les conclusions qui se dégagent de cet examen des espèces jugées par la Cour et des difficultés soulevées par la question de leur « internationalisation », sont les suivantes.

Etant donné les termes très généraux de l'art. 36, al. 1 du Statut

231. A. 20, p. 52.

232. A. 10, pp. 104, sq.

233. A. 7, p. 41 ; C. 16, III, p. 316.

234. A. 20, 21, p. 20. A. 2., p. 13.

de la Cour et vu la jurisprudence de celle-ci basée sur cet article, il n'existe que peu de limites à sa juridiction, sous rapport de la nature du différend, lorsque celui-ci est soumis par compromis ²³⁵. Ceci tient au fait, comme on avait déjà eu l'occasion de le dire, que l'organisation de la C. P. renferme en elle certaines caractéristiques arbitrales ²³⁶. Pratiquement, toute question juridique litigieuse peut être soumise à la Cour par compromis aux fins d'une décision purement déclaratoire ou d'un avis avec tous les effets qui s'attachent à ceux-ci.

Dans les cas où la juridiction de la Cour est stipulée dans une clause de compétence générale telle que l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine dans l'affaire des concessions Mavrommatis, la Cour peut se déclarer compétente dès qu'elle a établi que la qualité des Parties au différend était celle prévue dans cette clause et que le différend par « sa nature et par son objet » rentrait dans les termes des articles invoqués par la Partie demanderesse à l'appui de sa requête. Dans les cas où la contestation soumise à la Cour porte exclusivement sur des rapports de droit interne, comme dans les affaires des emprunts franco-serbes et franco-brésiliens, la question de l'internationalisation du différend soulève plus de difficultés. Le contrat d'emprunt, (qui est un prêt, contrat civil ou commercial par sa nature), conclu par un Etat non en tant que sujet du droit international, a son fondement dans une loi nationale. Cette loi applicable à ladite obligation contractuelle est déterminée par le droit international privé dont les règles, qui peuvent être communes à plusieurs Etats ou même établies par des conventions et coutumes, font partie du droit interne ²³⁷. Pourtant, les contrats d'emprunts dont il s'agit, renferment en eux certains éléments d'extranéité (émission sur des places étrangères, souscripteurs étrangers, libellé des titres, conditions d'émission etc.) Ceci ne suffit pas cependant, de l'avis de M. R. Busatti, pour que les différends les concernant puissent être considérés comme ayant acquis le caractère international au sens de l'art. 14 du Pacte et soumis à la C. P. J. I. Car, pour qu'un conflit puisse être du domaine de la Cour internationale, il faut, dit-il, que l'Etat auquel appartient le particulier se considère comme lésé lui-même dans les droits et intérêts de son ressortissant, et que de ce chef, il « internationalise » le conflit ²³⁸. On a démontré que dans les arrêts 14 et 15, cette condition se trouvait remplie, l'Etat français ayant eu un intérêt général distinct de celui des porteurs, de voir triompher un principe de droit international, d'après lequel les contrats conclus et les engagements

235. A. 15, pp. 22-3.

236. A. 20-21, p. 80.

237. A. 20-21, p. 41 et P.V., C.d.J., pp. 211-212 (baron Descamps).

238. P.V., C.d.J., p. 208.

assumés doivent être exécutés fidèlement et de bonne foi. C'est la fin de l'instauration du régime de la sécurité de droit que fut poursuivie par l'Etat français. On peut, donc, appliquer dans les deux espèces examinées la théorie développée par M. Kaufmann, agent du Gouvernement allemand, dans l'affaire de l'usine de Chorzow. Afin d'établir l'existence de l'intérêt légitime du Reich à se prévaloir de la Convention de Genève pour obtenir de la Pologne la réparation du préjudice causé aux deux Sociétés allemandes, la Silésienne et la Bavaroise, par la reprise de l'usine de Chorzow, M. Kaufmann, indiqua qu'une demande en garantie contre le Reich fut introduite par les deux Sociétés lésées par les actes du Gouvernement polonais, conformément à la législation interne allemande ²³⁹. Une pareille action récursoire était-elle possible dans les affaires des emprunts ? Sa légitimité n'aurait pas fait de doute si l'Etat français avait garanti expressément les contrats d'emprunts. En l'espèce, puisqu'il ne pouvait être question que d'un consentement tacite de l'Etat français à la souscription par ses nationaux aux emprunts serbes et brésiliens, l'action en garantie au profit de ces derniers n'existait pas. Ceci n'excluait pas l'obligation pour l'Etat français d'intervenir en leur faveur pour sauvegarder le principe du droit international plus haut énoncé. Il est vrai qu'il n'existait pas de droit conventionnel entre la France et les Etats emprunteurs comme dans l'affaire de Chorzow. Pourtant, il y avait bien un droit international objectif, d'après lequel les Etats sont fondés à s'attendre à ce que les engagements contractés envers leurs ressortissants soient fidèlement exécutés.

La nature de l'intérêt général allégué par un Etat peut être soit surtout politique, comme dans l'affaire « Wimbledon », soit plutôt pécuniaire, comme dans l'affaire de certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise. Cet intérêt peut varier de degré d'intensité. Il est parfois, difficile de déterminer à partir de quel moment le conflit entre les particuliers et un Etat peut être considéré, comme ayant suffisamment acquis un caractère international pour que l'Etat dont les particuliers lésés ressortissent, puisse prendre leurs intérêts en mains. Jusqu'à présent, le droit international a ignoré l'individu comme sujet du droit. C'est la cause des difficultés qui s'étaient présentées pour soumettre à la Cour un différend relatif aux relations de commerce entre des particuliers et un Etat, considéré comme personne civile.

La soumission de pareils litiges à la Cour fut envisagée par M. de Lapradelle ²⁴⁰. Il est parfaitement légitime qu'ils puissent être soumis

239. C. 13. I., pp. 66-67.

240. P. V., C. J. p. 210.

par compromis à la Cour. Surtout lorsque, comme dans les cas étudiés, la loi applicable aux contrats d'emprunts, les Parties ne s'étant soumises expressément à aucune, ne ressortait pas clairement des titres d'emprunt.

Epuisement du recours aux juridictions internes. — Un particulier qui allègue une violation du contrat par l'Etat, son co-contractant, doit s'adresser normalement aux juridictions de cet Etat. D'après la Cour, il y a des cas où la juridiction internationale ne saurait être saisie tant qu'il existe des instances internes ouvertes aux particuliers intéressés²⁴¹. Mais ajoute la Cour, il est dérogé à cette règle lorsque les deux Etats sont d'accord pour lui soumettre l'affaire litigieuse. L'appel à la Cour se présente donc, comme l'ultime ressource lorsque tous autres moyens d'ordre interne, sont épuisés. Tel fut aussi l'avis de M. Skirmunt et de lord R. Cecil émis au Conseil de la S. D. N. dans l'affaire de la protection des Minorités²⁴². Le Conseil l'adopta dans sa Résolution. La règle énoncée est, donc bien établie en droit international. Le Gouvernement polonais l'a invoquée dans l'affaire de l'usine de Chorzow (demande en indemnité) Pourtant, elle fut écartée par la Cour en ce qui concerne les tribunaux polonais, car c'est justement l'application par ces tribunaux des art. 2 et 5 de la loi polonaise du 14 juillet 1920, consistant dans l'inscription du Fisc polonais au registre foncier comme propriétaire de l'usine de Chorzow, à la place de l'Oberschlesische, qui fut incriminée à ces tribunaux. La loi citée fut déclarée, par la suite (arrêt 7 de la Cour), contraire aux articles 6 et suivants de la Convention de Genève²⁴³. C'est en somme, un déni de justice que le Gouvernement allemand reprochait au tribunal polonais de Huta Krolewska, car à son avis, l'attitude de ce tribunal ne correspondait pas aux conditions que le droit international pose aux Etats en ce qui concerne le traitement des étrangers qui font appel à leurs juridictions nationales²⁴⁴. Remarquons, quel'idée d'une ligne de conduite déterminée que les Etats doivent observer en ce qui concerne le traitement des étrangers appartient au même ordre que celle qu'on a énoncée plus haut à propos des arrêts 14 et 15 de la Cour. Dans ces arrêts, l'Etat français cherchait à faire affirmer par la Cour les principes du droit international qui exigent l'exécution fidèle par les Etats emprunteurs des termes de leurs contrats avec les ressortissants d'un Etat tiers.

241. A. 2, p. 12. A. 20 / 21, p. 19.

242. *J. off.*, 1923, pp. 1290-94 ; C. 3, vol. I, p. 428 (comte Rotsworovski).

243. A. 9, pp. 25-26.

244. C. 9-1 p. 169.

Juridictions internationales ouvertes aux particuliers. — Le système de juridictions très développé de la Convention de Genève comporte des juridictions internationales ouvertes aux particuliers. Dans l'affaire de Chorzow (demande en indemnité) le Gouvernement polonais contestait la juridiction de la Cour, basée sur l'art. 23 al. 1 de la Convention nommée, soutenant que le Gouvernement allemand ne saurait se substituer à ses ressortissants pour renverser l'ordre de juridictions, établi par la Convention aux termes de laquelle les Sociétés lésées pouvaient faire valoir leur droit à indemnité devant le Tribunal arbitral Haut-Silésien et le T. A. M. Germano-polonais²⁴⁵.

On se souvient que l'exception contre la juridiction de la Cour tirée du fait que l'Oberschlesische avait porté la même affaire de reprise de l'usine de Chorzow devant le T. A. M. germano-polonais, fut soulevée encore au moment du dépôt par le Gouvernement allemand au Greffe de la Cour de sa requête, en date du 15 mai 1925. La Cour écarta alors l'exception de litispendance²⁴⁶. Dans l'affaire de l'indemnité la question se posait d'une façon un peu différente. Par la requête du 15 mai on demandait un arrêt déclaratoire sur la non conformité de la loi polonaise du 14 juillet 1920 avec la Convention de Genève, que la Cour seule pouvait rendre. Par contre, la requête du 8 février 1927 visait l'obtention d'une indemnité que les Sociétés, en faveur desquelles elle fut demandée, pouvaient obtenir aussi bien d'une autre juridiction puisqu'il y en avait des compétentes. Le critérium général pour la délimitation des compétences entre la Cour et les deux tribunaux arbitraux nommés réside dans le fait que les art. 23, al. 2 et 5 (Conv. de Genève) établissent le recours de l'ayant droit contre l'Etat, tandis que l'art. 23 al. 1 donne compétence à la C. P. pour statuer sur les différends entre Etats relatifs aux mesures contraires au titre III de la Convention de Genève²⁴⁷. En vertu de l'art. 5 de celle-ci l'ayant droit peut s'adresser au T. A. Haut-Silésien, afin d'obtenir une indemnité pour la suppression ou la diminution des droits acquis, matière réglée dans le titre II de la Convention. Or, dans son arrêt 7, la Cour constata que la dépossession des Sociétés constituait une violation du titre III de la Convention qui établit une exception au principe général du respect des droits acquis. Bien que la violation de ce titre soit en même temps une violation du titre II, les juridictions compétentes ne peuvent être que celles prévues au titre III. D'autre part, la violation dudit titre entraîne non tant l'obligation d'allouer une indemnité pécuniaire, que celle de rétablir

245. A. 9, p. 25 et sq.

246. A. 6, p. 20.

247. A. 7, pp. 33-4.

l'état de choses antérieur à l'acte dommageable, qu'il n'est pas dans les pouvoirs du T. A. Haut Silésien d'ordonner²⁴⁸.

Quant au T. A. M. germano-polonais, sa compétence résulte, d'après l'art. 23 al. 2 de la Convention de Genève « des dispositions du traité de paix de Versailles ».

Le titre III de la Convention nommée touche au régime de liquidation dont traitent les articles 92 et 297 de ce Traité.

Or, ces articles donnent aux ayants droits la faculté de s'adresser au T. A. M. en vue d'obtenir une indemnité, lorsque les mesures prises par le Gouvernement liquidateur, en dehors de sa législation générale, leur sont injustement préjudiciables. Afin d'assurer aux ressortissants allemands en Haute Silésie polonaise un traitement plus favorable que celui qui résulte du T. D. V. la Convention de Genève restreigne le régime de liquidation institué par le traité. Il a fallu, donc, sauvegarder par une disposition expresse le droit de recours au T. A. M. que les particuliers puisaient dans le T. D. V. C'est à cette fin que pourvoit l'art. 23 al. 2 de la Convention. Ce droit de recours fut laissé intact par la faculté donnée aux Etats, parties à la Convention, de s'adresser à la C. P.²⁴⁹. D'autre part, l'examen des textes (Art. 22 Convention de Genève, art. 305 T. D. V.) qui prévoient la compétence du T. A. M., permet d'établir qu'ils visent des expropriations régulières, conformes au titre III de la Convention, précédées d'une notification préalable au propriétaire et d'un examen du droit de propriété, et suivies d'une indemnité équitable. En l'espèce, dit la Cour, pareille procédure n'a pas été observée. Les deux Sociétés ont été dépossédées par des mesures incompatibles avec le titre III de la Convention, qui ne rentraient pas dans le cadre des expropriations et liquidations réglées par ce titre. Par conséquent, on ne peut plus exiger des intéressés qu'ils s'adressent, pour obtenir la réparation du dommage subi, aux tribunaux qui auraient été compétents si la Convention avait été appliquée. La Cour se déclare donc compétente pour statuer au fond.

Dans l'arrêt 13, (demande en indemnité, fond) la Cour a précisé qu'elle avait affirmé sa compétence pour statuer sur la réparation demandée par le Gouvernement allemand parce qu'elle considérait la réparation comme le corollaire de la violation des obligations résultant d'un engagement entre Etats. Etant une juridiction internationale, elle ne connaît que des rapports d'Etat à Etat. Par conséquent, bien que les réclamations introduites par les Sociétés relatives à la dépossession, donc, au même objet que celui de la demande allemande,

248. A. 9, p. 28.

249. A. 6, pp. 20-1 ; A. 7, pp. 33-34 ; A. 9, pp. 28-9.

soient encore pendantes devant le T. A. M. germano-polonais, juridiction internationale prévue par la Convention de Genève pour les réclamations des particuliers, c'est en se basant sur le caractère purement interétatique de la contestation tranchée par l'arrêt 7 que la Cour a retenu cette demande ²⁵⁰.

250. A. 17, p. 27.

CHAPITRE XI

LA SUCCESSION D'ETATS

Les différends dans les deux séries d'affaires dont il va être question (aff. des concessions Mavrommatis en Palestine ; arrêts 2, 5, 10 ; aff. de certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise ; arrêts 6, 7, 8, 11, 13) ont surgi à la suite du transfert de la souveraineté sur la Palestine et la Haute Silésie qui appartenaient auparavant respectivement à la Turquie et à l'Allemagne. La Palestine fut (art. 22 du Pacte) placée sous le mandat britannique, la Haute Silésie fut attribuée à la Pologne. Dans l'étude qui va suivre on ne s'occupera pas du problème théorique de la Succession d'Etats en général. On n'examinera que la question de savoir si, et dans quelle mesure les Etats cessionnaires ci-dessus nommés ont succédé à certaines obligations de droit privé des Etats cédants. Plus spécialement, en ce qui concerne l'affaire des concessions Mavrommatis, il s'agit d'établir, en admettant que les droits contractuels de celui-ci sur les concessions constituent des droits acquis, s'ils s'imposent au respect des Etats successeurs de l'Empire Ottoman. Quant à l'affaire des intérêts allemands il faut voir pareillement dans quelle mesure les droits internationalement acquis des Sociétés dépossédées par le Gouvernement polonais, jouissent de la protection, dans le système des Traités de paix et de la Convention de Genève. On a déjà parlé des juridictions internationales spéciales instituées par les traités et la Convention pour connaître des réclamations des particuliers en cas de violation de leurs droits acquis. Dans l'arrêt 14 (emprunts serbes) la Cour a affirmé que sa juridiction s'étend aux questions du droit privé. Il en est ainsi au moins en ce qui concerne les intérêts individuels patrimoniaux. Restent en dehors de la juridiction de la Cour le droit de famille et les différends matrimoniaux. Dans l'Arrêt 12 (écoles minoritaires) un différend d'ordre purement moral, à nuance politique, fut porté devant la Cour en vertu de la procédure minoritaire. Dans les deux autres cas (B. 6. 7) portés devant la Cour par application de cette procédure

se posait la même question que dans les arrêts mentionnés ci-dessus, relative aux respect par l'Etat cessionnaire des obligations contractuelles de l'Etat cédant. Il s'agissait notamment de savoir si l'Etat cessionnaire reprenait les biens domaniaux de l'Etat cédant libres de toutes obligations dont ils étaient grévés ou bien dans la condition juridique qu'ils avaient avant la cession.

Droits internationalement acquis ²⁵¹. — Le principe de la reconnaissance et du respect des droits acquis est actuellement presque universellement accepté par la doctrine et la jurisprudence internationale. Il faut signaler, toutefois, les divergences qui existent en ce qui concerne les contrats d'un caractère mixte, tels que les concessions de travaux publiques, accordées par l'Etat cédant, qui ont une nature mi-publique, mi privée. En droit international, la source des droits individuels est dans les traités. Il est, par conséquent, important d'établir de quelle façon cette matière a été réglée par les traités de paix. Or, ces traités s'en sont occupés d'une façon détaillée, et ont consacré le principe fondamental du droit international commun relatif au respect des droits acquis et, plus particulièrement, au respect du droit de la propriété privée. Dans son avis 6 (affaire des colons allemands), où il est question des colons qui avaient acquis leurs terres à des conditions spéciales de l'Etat prussien dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, la Cour déclara : « S'il est vrai que le Traité de paix n'énonce pas expressément et formellement le principe selon lequel en cas de changement de souveraineté les droits privés doivent être respectés, mais ce principe est clairement admis par le traité » ²⁵². Pour que ces droits acquis, c'est-à-dire droits subjectifs, individuels, acquis régulièrement, conformément aux lois de l'Etat qui exerce la souveraineté sur le territoire donné, puissent être considérés comme existant internationalement, il ne suffit pas de donner à leurs titulaires la faculté de les défendre devant une juridiction internationale, il faut en outre établir que ces droits forment partie du droit international commun. Or, ce dernier droit, d'après M. Gidel, n'est autre chose que l'ensemble des idées indispensables à toute communauté juridique au point que leur absence amènerait le bouleversement des rapports internationaux publics et privés ; il se trouve, donc à la base de la législation des Etats civilisés ²⁵³. La garantie des droits acquis, résultant des traités de paix, est particulièrement solide étant donné que ces traités sont à signatures multiples. En effet, il

251. Sur les difficultés de la définition de la notion des droits acquis : Duguit, T. D. C. 3^e éd., t. I^{er}, p. 227, Paris, 1927.

252. B. 6, p. 38, v. ex., art. 75, T.d.V., § 2, Ann. Sect. V., Par. X.

253. R.D.I., 1927, p. 95, Arrêt 7.

ne faut pas méconnaître que les droits privés sont assez fragiles lorsqu'ils ont été affirmés dans un traité bilatéral. Car, en pareille hypothèse, les droits acquis les plus légitimes, comme conformes au droit international commun, ne sont pas à l'abri de la violation, les Etats à l'accord, pouvant toujours y déroger soit en le dénonçant, soit même, en ne l'exécutant pas. Pratiquement, le particulier lésé se trouvera dépourvu de moyens pour les forcer à cette exécution.

« Des droits privés, dit la Cour, acquis conformément au droit en vigueur, ne deviennent point caducs à la suite d'un changement de souveraineté ». Cette affirmation est surtout vraie en ce qui concerne les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, dans lesquels le droit civil allemand n'a cessé de s'appliquer. Ces droits acquis doivent être respectés par le nouveau souverain territorial²⁵⁴. Même ceux qui ont été acquis de l'Etat en tant que propriétaire foncier, peuvent être valablement opposés à l'Etat qui succède à la souveraineté. Par conséquent, la Pologne n'est pas fondée à prétendre acquérir libres de toutes charges les biens appartenant aux Etats allemands parce que le Traité de paix ne contient pas une disposition expresse lui imposant l'exécution des obligations assumées par ces Etats en ce qui concerne lesdits biens. La Cour estima qu'aucune disposition conventionnelle n'était nécessaire pour protéger les droits et pour maintenir les obligations de cette nature²⁵⁵. L'Etat prussien en achetant des terres et en les remettant aux colons avait agi dans un but politique, la germanisation de la Prusse et de la Posnanie (loi prussienne du 26 avril 1886). Cependant l'existence de ces motifs politiques ne modifie pas les conclusions auxquelles est arrivée la Cour, les colons ayant acquis leurs droits sur les biens-fonds conformément à la loi en vigueur et les ayant payés en argent et en nature. La Cour établit que le caractère de contrat de droit civil est prépondérant dans les contrats (Rentenguts et Pachtverträge) conclus par les colons, ce qui détermine leur maintien sous la souveraineté nouvelle²⁵⁶.

Déroations apportées par les traités au principe du respect des droits acquis. — La principale dérogation apportée par les Traités de paix au principe du respect des droits acquis est la liquidation. La Cour, dans son arrêt 7 (affaire des intérêts allemands en Haute Silésie polonaise) donne la définition de cette notion. Notons que l'arrêt 7 fut rendu après que la Cour eut affirmé sa compétence dans l'affaire en écartant l'exception et les fins de non recevoir que la Pologne souleva contre la requête allemande du 15 mai 1925. Cette requête était

254. B. 6, p. 36.

255. B. 6, p. 38.

256. B. 6, pp. 33, 39.

relative aux deux ordres de faits, la reprise de l'usine de Chorzow et les notifications d'expropriation des grands fonds ruraux. Dans l'arrêt 7, après avoir rejeté les trois motifs par lesquels la Pologne contestait le pouvoir de la Cour pour statuer sur la première conclusion allemande, la Cour retint cette conclusion pour statuer au fond²⁵⁷. D'après la conclusion, l'application en Haute Silésie polonaise de la loi du 14 juillet 1920 (art. 2 et 5), ordonnée par la loi du 16 juin 1922, est une mesure de liquidation au sens des articles 6 et suivants de la Convention de Genève. La tâche de la Cour consistait, donc, à établir si la reprise de l'usine de Chorzow, opérée par les autorités polonaises, constituait une telle mesure de liquidation et si, pour être régulière, elle devait, comme telle, être soumise à la procédure prévue par la Convention. Telle n'a pas été l'opinion du Gouvernement polonais. Ce gouvernement a soutenu, en premier lieu, que la loi polonaise du 14 juillet 1920 était justifiée par des titres internationaux qui écartaient l'application de la Convention de Genève, avec le titre III de laquelle les articles 2 et 5 de la loi incriminée n'avaient aucun rapport²⁵⁸. D'après cette thèse, l'acte de vente du 24 décembre 1919, intervenu entre le Gouvernement allemand et l'Oberschlesische, était entâché de nullité et, par conséquent, inopposable au Gouvernement polonais comme contraire à la Convention d'armistice du 11 novembre 1918, la clause première du Protocole de Spa du 1^{er} décembre 1918 et l'art. 256 du T. D. V. qui traite des biens de l'Etat, que la loi polonaise ne faisait qu'appliquer. La Cour rejetta cette thèse. Elle établit que la Pologne n'était pas partie aux deux premiers des actes énumérés et ne pouvait pas s'en prévaloir pour faire échec aux dispositions de la Convention de Genève. D'après la Cour, l'art. 256 n'interdit pas les actes d'aliénation de propriété publique faits de bonne foi par le Reich avant le transfert effectif de la souveraineté sur la partie de la Haute Silésie attribuée à la Pologne, et la date décisive pour la reconnaissance des droits acquis par des particuliers en vertu des contrats qu'ils ont passés avec le Reich, est celle de ce transfert de la souveraineté (10 janvier 1920) (art. 4 Conv. de Genève).

C'est à contre-cœur que les agents du Gouvernement polonais ont été attirés à discuter devant la Cour si l'acte de reprise de l'usine constituait une liquidation et s'il était de ce chef contraire aux articles 6 et suivants de la Conv. de Genève. Ils concluaient d'ailleurs, à la négative s'attachant pour définir la notion de liquidation et pour la distinguer des autres mesures de disposition admises par les Traités au critérium de la différentialité, c'est-à-dire, ils soutenaient que la

257. A. 7, pp. 16-19.

258. A. 7, pp. 25, 31.

liquidation avait pour caractère spécifique de frapper les biens des propriétaires en raison de leur nationalité allemande. Or, disaient-ils, la liquidation ne visant que la propriété allemande comme telle, la loi du 14 juillet 1920 ne saurait être considérée comme effectuant une liquidation où une expropriation liquidatrice au sens des art. 6 et suivants de la Convention de Genève, car elle est fondée sur des considérations étrangères à cette notion. Cette loi frappe, notamment, certains biens droits ou intérêts sans égard à la nationalité des personnes ²⁵⁹. D'après la thèse polonaise, toute mesure qui ne se rattache pas à la notion de liquidation plus haut définie, prévue par le T. D. V. et la Conv. de Genève, et qui frappe les biens tant allemands que ceux des régnicoles est régie exclusivement par la loi nationale polonaise. Il n'y aurait donc, que les dispositions créant aux biens des étrangers une situation autre que celle des biens des nationaux qui pourraient faire l'objet de stipulations internationales, car si l'on exemptait les biens des premiers de l'application des mesures auxquelles sont soumis les biens des seconds, on créerait au profit des étrangers un véritable privilège ²⁶⁰.

D'après la thèse allemande, résumée par la Cour, la liquidation au sens du T. D. V. et de la Convention de Genève, comprendrait toute mesure contraire au droit international commun, attentatoire au droit privé d'un ressortissant allemand. Si la mesure est permise par une disposition conventionnelle, c'est une liquidation autorisée, dans le cas contraire c'est une liquidation non autorisée ²⁶¹.

La Cour placée en présence des deux thèses opposées, reconnût que la caractéristique d'une mesure pour constituer la liquidation consistait dans le fait de déroger au droit international commun. Mais, elle écarta la distinction allemande entre la liquidation autorisée et non autorisée comme purement théorique. La deuxième catégorie de mesures constitue, d'après la Cour, des actes de spoliation pure et simple.

Régime établi par le titre III de la Convention de Genève ²⁶². — Le titre III de la 1^{re} Partie de la Convention de Genève ne vise que la Haute Silésie polonaise et établit en faveur de la Pologne un droit d'expropriation qui constitue une exception au principe général du respect des droits acquis qu'impose à la Pologne et à l'Allemagne le titre II de la même Partie. Il n'y a que dans l'art. 6 de la Convention que le mot « liquidation » soit employé. Les articles suivants se servent du mot « expropriation ». La liquidation est une mesure de dis-

259. A. 7, pp. 31 et 87, comte Rostworovski.

260. C. 11, pp. 713-4.

261. A. 7 p. 32.

262-d-20-3.

position originellement liée aux réparations. Elle fut admise en dérogation du principe du respect de la propriété privée, formellement reconnu par les Traités de paix. « La Convention de Genève n'a pas supprimé le régime de liquidation, dit la Cour, tout en le restreignant à plusieurs points de vue afin d'assurer aux ressortissants allemands en Haute Silésie polonaise un traitement plus favorable que celui qui résulte du Traité de Versailles »²⁶³. En admettant à titre strictement exceptionnel l'expropriation la Convention l'a entourée de garanties. Sous réserve de ses dispositions qui autorisent l'expropriation, la Convention consacre le principe du respect des droits acquis. Le traitement des biens, droits et intérêts privés allemands en Haute Silésie polonaise est donc celui que le droit international commun établit à l'égard des étrangers. Toute atteinte (telle que la dépossession forcée des ressortissants allemands) à ces biens, droits et intérêts, dépassant les limites tracées par ce droit et ne pouvant s'autoriser d'aucun titre spécial, primant la Convention, est incompatible avec le régime établi par celle-ci. D'autre part, la dénomination qu'une des Parties donne à une mesure contraire aux principes de la Convention, est sans pertinence si, en fait, par sa qualification juridique réelle, c'est-à-dire par son essence et sa nature intrinsèque, elle se classe dans une catégorie d'institutions juridiques prohibées par la Convention²⁶⁴. Les garanties dont la Convention a entouré l'expropriation, consistent d'abord, dans la notification préalable de son intention d'exproprier que le gouvernement liquidateur est tenu de faire, dans les cas et aux conditions déterminées par la Convention. Cette notification doit être précédée de l'examen des titres de propriété des personnes à exproprier. Des voies de recours sont ouvertes aux intéressés et une indemnité leur est allouée. Or, dit la Cour, les art. 1, 2 et 5 de la loi polonaise du 14 juillet 1920 ne se sont pas conformés quant au fond et quant à la procédure aux règles posées dans le titre III de la Convention. L'art. 2 annule les droits que des particuliers ont acquis du Reich postérieurement à la date du 11 novembre 1918. L'art. 5 ne respecte même pas les contrats antérieurs à cette date, en autorisant l'expulsion des personnes des immeubles ayant appartenu au Reich ou autres personnes du droit public allemand énumérées à l'art. 1^{er} de la loi²⁶⁵. L'application des articles a lieu automatiquement, sans observation des règles de procédure protectrices de la propriété privée prévues par la Convention (art. 6-22). Les biens privés sont ainsi soumis à des mesures plus graves que la liquidation, que la Convention interdit. La Cour écarte, enfin, le critérium de différentialité

263. A. 9, pp. 28-9.

264. V. aussi B. 6, p. 24.

265. A. 7, p. 31.

avancé par l'agent polonais comme étant la caractéristique distinctive de la liquidation. Il est vrai, dit-elle, que le régime de liquidation institué par le T. D. V. et l'expropriation du titre III de la Convention de Genève visent la propriété allemande comme telle. Cependant, bien que les articles 2 et 5 de la loi du 14 juillet 1920 frappent une certaine catégorie de biens quelque soit la nationalité des propriétaires, la suppression sans indemnité des droits privés des ressortissants allemands qu'ils effectuent, est contraire au titre III de la Convention nommée. Or, une mesure détendue par la Convention ne saurait devenir légitime au regard de cet instrument du fait que l'Etat l'applique aussi à ses propres ressortissants²⁶⁶. De même que dans l'avis 6, la Cour affirme qu'il ne suffit pas que les termes mêmes de la loi s'abstiennent d'établir un traitement différentiel entre les nationaux et les étrangers. L'égalité entre ces deux catégories de personnes doit exister en fait et non seulement en droit.

D'après la Cour, le principe du respect des droits acquis fait partie du droit international commun. Il fut reconnu par la Conv. de Genève (titre II) pour assurer « la continuité de la vie économique en Haute Silésie²⁶⁷ ». Une loi peut être conforme au droit international commun ou, comme s'expriment certains traités (v. l'art 4, § 2 Conv. de Genève), prise dans le cadre de la « législation générale » d'un Etat tout en étant différentielle, c'est-à-dire établir un traitement différentiel de la population suivant la nationalité, et inversement²⁶⁸. M. de Lapradelle a établi cette vérité juridique qu'en droit des gens la propriété des étrangers est mieux défendue que celle des régnicoles contre l'éventualité des expropriations arbitraires et sans indemnité, car la première est garantie par la communauté des Etats et se fonde sur le principe du respect des droits acquis²⁶⁹. Dans l'arrêt examiné, la Pologne avait soutenu qu'en soumettant les biens des étrangers à un traitement égal à celui des nationaux, l'Etat ne pouvait pas se mettre en contradiction avec le droit international. Or, cette assertion ne serait exacte que si le traitement des nationaux était conforme au droit international commun concernant les biens des étrangers. Mais si le traitement des nationaux descendait au-dessous du niveau établi par ce droit, (car en ce qui concerne les biens des nationaux le pouvoir de réglementation de l'Etat est complet), les étrangers seraient fondés à exiger, qu'en ce qui les concerne, les principes du dit droit méconnu fussent appliqués. En pareil cas, on ne saurait voir l'effet d'un privilège dans le fait que les biens des étrangers sont

266. A. 7, pp. 32-3 ; B. 6, p. 24.

267. A. 7, p. 22.

268. M. Gidel, Arrêt 7, *R.D.I.*, 1927, pp. 98-101.

269. *Rec. de la Jurisprudence des T.A.M.*, p. 558, en note.

traités conformément au droit international commun. La citation de la Cour reproduite plus haut redresse l'erreur de la thèse polonaise. Cette erreur provient de la définition inexacte de la notion de la liquidation, basée sur le critérium de la différentialité.

Lois d'ordre général. — Dans son avis relatif aux colons allemands la Cour a réservé la question « si et dans quelles circonstances un Etat peut, en vertu de son pouvoir législatif souverain, modifier ou annuler des droits privés ²⁷⁰ ». La portée de la règle du respect des droits acquis trouve sa limitation dans l'exercice normal par l'Etat de ses pouvoirs d'appliquer aux biens des étrangers des lois d'ordre général. Ainsi, comme l'a dit très justement la Cour, « l'expropriation pour utilité publique, la liquidation judiciaire et des actes analogues ne sont pas affectés par la Convention », n'étant pas contraires au droit international commun concernant les étrangers. L'Etat peut prendre les mesures énumérées car elles ne dépassent pas le cadre de sa législation générale. La liquidation et l'expropriation pour utilité publique ont pour caractère commun la dépossession d'un individu de sa propriété en dehors de son consentement. Mais la deuxième de ces mesures se distingue en ceci des mesures exorbitantes du droit commun qu'elle est assortie de certaines garanties, telle que l'indemnité, dont les traits caractéristiques sont d'être équitable, préalable et pécuniaire. A ces conditions les étrangers y sont soumis au même titre que les régnicoles.

L'absence d'un seul des éléments essentiels peut altérer la nature d'une mesure et la faire sortir du cadre de la législation générale. A titre d'exemple, on peut mentionner la réforme agraire roumaine que la Roumanie essaya de présenter comme une mesure urgente de justice sociale réclamée par les événements. Or, l'existence d'un but d'utilité publique n'est pas un critère pour faire rentrer une mesure dans le cadre du droit commun international.

Pour terminer avec la notion de liquidation, remarquons, que les droits acquis, comme tous autres droits, ne sont pas immuables, ni intangibles. Les anciennes institutions sont emportées finalement par le courant de la vie sociale et remplacées par des nouvelles. Mais toute atteinte auxdits droits ne doit pas contrevenir au principe de l'égalité des intéressés devant la loi.

Revenant à l'arrêt 7 examiné, voici les conclusions auxquelles aboutit la Cour.

Elle a établi que le principe du respect des droits acquis fait partie du droit international commun et se trouve « à la base de la

Convention de Genève »²⁷¹. D'autre part, « il n'est guère douteux que l'expropriation admise par le titre III de la Convention soit une dérogation aux règles généralement appliquées en ce qui concerne le traitement des étrangers et au principe du respect des droits acquis ». Cette dérogation est d'un caractère absolument exceptionnel et d'une interprétation stricte. Par la reprise de l'usine de Chorzow en vertu de la loi du 14 juillet 1920, la Pologne a soumis les biens allemands, protégés par la Convention, à des mesures plus graves que celles prévues au titre III et qui lui sont certainement contraires ainsi qu'au droit international commun concernant les étrangers. La Pologne ne peut justifier ces mesures par aucun titre valable, primant la Convention. Il ne reste plus à la Cour pour décider que l'attitude du Gouvernement polonais vis-à-vis des Sociétés n'est pas conforme aux art. 6 et suivants de la Convention de Genève (conclusion allemande 2 a), qu'à prouver que les Sociétés, la Silésienne et la Bava-roise, « sont bien les propriétaires des droits dont l'ensemble forme l'entreprise de Chorzow ». La Cour établit successivement les droits de ces deux Sociétés sur l'entreprise²⁷². L'aliénation de l'usine par le Reich est une transaction effective, et non pas un acte fait *in fraudem creditorum* ; elle rentre dans le cadre de l'administration normale des biens publics. Cette aliénation faite avant le transfert de la souveraineté ne constitue pas un abus de droit bien que l'usine soit située sur le territoire plébiscité, car les traités n'interdisent pas à l'Allemagne de disposer de ses biens avant ce transfert. D'autre part, bien que le contrat du Reich avec les Sociétés lui assure, comme garantie de sa créance, la situation de possesseur-gagiste, l'art. 256 du T. D. V. est inapplicable à la « Silésienne » car cet article ne vise pas les entreprises privées dans lesquelles le Reich ou les Etats allemands ont des intérêts prépondérants, mais la propriété du Reich ou de ces Etats.

L'art. 256, dit la Cour, « qui concerne le transfert de la propriété publique à la suite de cessions de territoire, doit conformément aux principes régissant la succession entre Etats et maintenus dans le T. D. V. principes inspirés par des considérations de sécurité de droit, être interprété à la lumière du droit en vigueur au moment, où le transfert de la souveraineté a eu lieu »²⁷³. A ce moment la « Silésienne » était sûrement la propriétaire de l'usine de Chorzow. L'aliénation de cette usine, valable en droit international, ne saurait être considérée comme entâchée de fictivité ou de fraude au point de vue du droit civil allemand.

La Cour arrive aux mêmes conclusions en ce qui concerne la validité

271. A. 7, p. 42.

272. A. 7, pp. 35-45.

273. A. 7, p. 41.

des contrats conclus par la « Bavaroise ». Les droits contractuels de celle-ci n'ont pas été respectés par la Pologne dont l'attitude à l'égard des deux Sociétés, déclare la Cour, fut contraire aux art. 6 et suivants de la Convention de Genève.

Dans la partie de son arrêt relative aux grands fonds ruraux (conclusion allemande n° 3), la Cour constate que la notification de l'intention d'exproprier les propriétés rurales ne saurait être regardée comme conforme à la Convention de Genève que pour autant qu'elle se réfère à des fonds au sujet desquels les conditions « requises pour l'expropriation se trouvent réunies ».

La notification prévue à l'art. 15 de la Convention n'est que la première étape de la procédure d'expropriation qui forme une dérogation aux principes du droit international commun concernant le traitement des étrangers. La notification apporte de graves restrictions au droit de propriété. Elle ne peut, donc, avoir lieu que si les biens visés sont expropriables. La Cour par une interprétation de l'art. 9 § 3, al. 2 de la Convention de Genève, relatif aux propriétés rurales visées par les notifications, fixe les principes généraux qui lui serviront plus tard pour décider dans quelle mesure les fonds à exproprier rentrent dans les termes de ce texte. Elle passe ensuite à la question, dite des dommages miniers, étant donné que les propriétaires des fonds avaient coutume de s'assurer la propriété de la surface pour se préserver des conséquences économiques de ces dommages. A la lumière des principes déduits de l'interprétation de la Convention et des considérations auxquelles elle est arrivée sur la question des dommages miniers, elle examine enfin, les cas d'espèce. Ses solutions sont tantôt favorables à la conclusion de la Partie demanderesse, tantôt tendent à son déboutement ²⁷⁴.

274. A. 7, pp. 45-82.

CHAPITRE XII

AFFAIRE DES CONCESSIONS MAVROMMATIS EN PALESTINE

L'affaire des concessions Mavrommatis offre un exemple intéressant de la reconnaissance par la Cour du principe du respect des droits acquis lors d'un changement de la souveraineté. Le Gouvernement hellénique prétendait, en l'espèce, que le Gouvernement de la Palestine, et celui de la Grande-Bretagne, Puissance Mandataire, n'avaient pas reconnu dans toute leur étendue, contrairement aux engagements pris, les droits de M. Mavrommatis, sujet hellène, que celui-ci tenait de ses contrats de concession passés avec les autorités ottomanes au sujet de certains travaux à exécuter en Palestine. Le premier arrêt rendu sur cette affaire ²⁷⁵ ne s'est occupé que de l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement défendeur. La Cour examina dans quelle mesure la requête hellénique satisfaisait aux termes de l'art. 26 du Mandat britannique pour la Palestine, car c'est principalement sur cet article, combiné avec l'art. 11 du Mandat, que la requête se fondait. L'exception britannique tendait à faire dire par la Cour que la juridiction de celle-ci étant basée sur le consentement des Parties, ce consentement n'a pas été donné en l'espèce, ni par compromis ni dans une clause compromissoire. En effet, l'art. 26 du Mandat ne donne à un Membre de la S. D. N. la faculté d'introduire une instance par voie de requête unilatérale que s'il existe entre ce Membre et la Puissance Mandataire un différend qui ne soit pas susceptible d'être réglé par la voie diplomatique, et qui soit relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat. Or, en l'espèce, il ne s'agissait, d'après le défendeur, que de l'interprétation de certaines dispositions (art. 9, 4, 6) du Protocole XII du Traité de Lausanne, qui ne prévoit pas la juridiction de la Cour.

Avant d'examiner si la contestation donnée concerne l'interpré-

tation ou l'application du Mandat, c'est-à-dire si par sa nature et son objet elle rentre dans la juridiction, prévue à l'art. 26, la Cour examine si elle satisfait aux autres prévisions de ce texte. On a vu plus haut, qu'en ce qui concerne l'existence des deux premières conditions de l'art. 26, (l'existence d'un différend et la nécessité de négociations préalables entre les Etats, Parties au différend), la Cour est arrivée à la conclusion qu'elles ont été remplies ²⁷⁶. Il s'agissait, ensuite, pour la Cour de rechercher si le différend répondait au critère juridique plus haut énoncé, à savoir, s'il était relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat britannique. Les concessions Mavrommatis accordées sous la domination turque sont en dehors des dispositions du Mandat. Mais il fallait savoir si, en accordant les concessions Rutenberg, pour lesquelles la Cour avait établi qu'elles tombaient sous l'application de l'art. 11 du Mandat, et qui faisaient, au moins en partie, double emploi avec les premières, les autorités palestinienne et britannique n'avaient pas méconnu les engagements internationaux contractés par le Mandataire. En effet, cet article confère à l'Administration de la Palestine, « pleins pouvoirs, *sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire* pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou de travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir ». La Cour constate que les concessions Rutenberg avaient été accordées par l'Administration dans l'exercice de ces pleins pouvoirs. Cette constatation est basée sur l'interprétation de l'expression « contrôle public », qui se trouve dans l'article. Elle ne vise pas uniquement le cas où l'Administration prend elle-même l'entreprise en mains mais plutôt certaines formes de l'ingérence de l'Etat dans des entreprises privées. Ainsi, l'octroi du 12 septembre 1921 et la promesse d'octroi du 21 septembre 1921 de la concession à Rutenberg, même si par eux-mêmes ces actes ne constituent pas l'application par l'Administration de la Palestine du système de « contrôle public » dans le but de développer les ressources naturelles du pays et d'effectuer les travaux et services d'utilité publique, ont été accompagnés de mesures qui forment cet exercice du « contrôle public ». Notamment, la Société créée par Rutenberg a été reconnue d'entreprise d'utilité publique, et ses statuts ont été approuvés par le Haut Commissaire pour la Palestine, d'accord avec l'organisme officiel juif, mentionné dans le Mandat (art. 4), dont la mission est de collaborer avec l'Administration de la Palestine. Les mesures constitutives de la notion de « contrôle public » on le voit, sont d'une nature spéciale, visant un système de politique économique qui consiste à superposer

276. A. 2, pp. 11-15.

d'une certaine manière l'autorité publique à l'action privée ²⁷⁷. La question de savoir si, dans un cas déterminé, on se trouve en présence d'un exercice de pleins pouvoirs pour décider quant au « contrôle public » est une question d'espèce.

Arrêt 10.— Dans l'arrêt sur la réadaptation des concessions Mavrommatis (A. 11), où la Cour reproduit en partie le raisonnement de son arrêt 2, afin de préciser dans quels cas sa compétence en vertu de l'art. 26 du Mandat, peut s'étendre à l'interprétation du Protocole XII qui normalement y échappe, elle revient à la définition de la notion du « contrôle public ». Il faut dire, qu'en vertu des arrêts précédents (A. 2 et 5) les concessions Mavrommatis ayant été déclarées valables et sujettes à la réadaptation aux nouvelles conditions économiques, les anciens contrats de Mavrommatis furent annulés et remplacés par un nouveau, du 25 février 1926, entre Mavrommatis et les autorités de Palestine, aux termes duquel Mavrommatis dut constituer une Société d'exploitation, réunir une fraction déterminée du capital — action et soumettre les plans des travaux à l'approbation du Haut Commissaire. Mais bientôt, le 28 mai 1927, une requête en indemnité pour rupture du contrat fut introduite par le Gouvernement hellénique devant la Cour. La requête reprochait aux autorités palestiniennes (Haut Commissaire) d'avoir indûment retardé l'approbation des plans que Mavrommatis leur avait soumis, le 19 avril 1926, conformément aux termes de son nouveau contrat. Ce retard constituerait de la part du Mandataire un manquement à ses obligations internationales au sens de l'art. 11 du Mandat, et serait dû à l'opposition d'un nommé Rutenberg à qui les autorités palestiniennes ont accordé le 5 mars 1926 une concession définitive. Le Gouvernement britannique dans une Exception préliminaire d'incompétence, conclut au débouté du demandeur. Aux termes de l'Exception, la Cour serait incompétente, l'Administration de la Palestine n'ayant pas fait usage de ses « pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public des ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir », car aucun droit, en opposition avec celui de Mavrommatis n'a été accordé à Rutenberg. Le retard dans l'approbation des plans, même dû à l'hostilité de ce dernier, ne saurait être considéré comme un tel exercice des pleins pouvoirs. Or, la Cour, en vertu de l'art. 11 du Mandat, n'est compétente pour juger d'une prétendue violation des obligations internationales du Mandataire que comme résultat de l'exercice par l'Administration desdits pouvoirs (v. A. 2). C'est en examinant l'exception

277. A. 2, pp. 15-23 ; A. 11, p. 14.

britannique que la Cour insiste de nouveau sur la notion « des pleins pouvoirs pour décider quant au contrôle public » que l'art. 11 du Mandat confère au Mandataire. Comme elle l'a établi dans son arrêt du 30 août 1924, sa compétence n'existe que pour interpréter et appliquer le Mandat. Néanmoins, elle peut interpréter le Protocole XII si le Mandataire, dans l'exercice de ses pleins pouvoirs que l'art. 11 lui reconnaît *sous réserve de certains engagements internationaux*, les méconnaîtrait en violant les obligations qu'il a acceptées en signant le Protocole. Les termes « pleins pouvoirs pour décider quant au contrôle public etc.... » visent donc, une situation voisine de celle de la propriété, et qui permet à l'autorité publique d'exercer certaines attributions normalement afférentes à la propriété. Ces termes ne désignent pas les compétences normales que toute administration exerce dans l'intérêt public, ni des actes qu'elle peut accomplir en octroyant une concession, ni même certains droits, résultant des lois administratives ou des clauses des contrats de concession, qu'elle possède vis-à-vis des entreprises concessionnaires. En ce qui concerne les actes des 12 et 21 septembre 1921 par lesquels le Haut Commissaire octroyait des concessions à Rutenberg, actes qui ne constituaient pas en eux mêmes l'exercice des pleins pouvoirs, etc..., les circonstances particulières qui leur ont donné le caractère d'un pareil exercice, consistaient dans la nécessité d'exploiter lesdites concessions avec le concours des Sociétés constituées par Rutenberg, et dans le fait que le Haut Commissaire ne pouvait approuver la constitution de celles-ci qu'avec l'avis de l'Agence juive qui, d'après l'art. 4 du Mandat, devait collaborer avec l'Administration de la Palestine. Le Mandat présente un triple aspect, politique, juridique et économique. C'est l'aspect économique seul qu'il faut envisager pour définir les pleins pouvoirs, car la notion de « contrôle public » s'interprète pas rapport au programme de politique économique envisagée dans l'art. 11 du Mandat.

Revenons à l'analyse interrompue de l'arrêt 2 (concessions Mavrommatis, compétence).

La Cour arrive au point qui nous intéresse particulièrement en recherchant s'il existe un engagement international du Mandataire, avec lequel l'octroi des concessions à Rutenberg, (qui portent en partie sur le même objet que les concessions Mavrommatis), effectué par l'Administration palestinienne dans l'exercice des pleins pouvoirs, serait incompatible, engageant ainsi la responsabilité internationale du Mandataire. La Cour s'efforce, ainsi de déterminer si le Mandataire s'est engagé expressément de respecter les droits acquis des concessionnaires. Or, en recherchant quelles sont les obligations internationales du Mandataire, elle relève que les projets du Mandat conte-

naient un renvoi à l'art. 311 du Traité de Sèvres qui réglait la question des concessions dans les territoires détachés de la Turquie. Cet article fut remplacé par le Protocole XII du Traité de Lausanne, intitulé « Protocol relatif à certaines concessions accordées dans l'Empire ottoman ». La Cour en déduit que ce sont les obligations résultant du Protocole qui ont été réservées à l'art. 11 du Mandat et que l'Administration de la Palestine est tenue de respecter par rapport aux concessions Rutenberg qui tombent sous l'application de cet article. Il ne reste plus à la Cour qu'à établir si le Protocole vise les concessions Mavrommatis.

Les Concessions constituent des droits acquis. — Avant de suivre le raisonnement de la Cour, rappelons que lors du transfert de la souveraineté sur un territoire, le droit international commun ne protège que les droits acquis des particuliers. La question se pose, donc quand les concessions constituent-elles de pareils droits acquis, et si les concessions Mavrommatis peuvent être comprises sous cette dénomination. La difficulté de définir et de classer les concessions est assez grande²⁷⁸. Les concessions de travaux publics, comme celles de Mavrommatis, se présentent comme un mode d'exécution d'un travail public, un droit exclusif conféré à un individu par les autorités pour effectuer ce travail. A cette fin, l'autorité se le subroge à des conditions déterminées dans un cahier des charges, contenant, d'une part, les obligations qu'assume le concessionnaire en s'engageant à exécuter le travail donné, d'autre part, les avantages qui lui sont accordés à titre de rémunération par l'administration. Ces avantages consistent ordinairement (comme, également, dans l'affaire Mavrommatis) dans le droit d'exploiter le service public créé par le concessionnaire en percevant un droit de péage pendant le délai stipulé dans le contrat de concession. Par sa nature, le contrat de concession conclu par une personne administrative concédante (l'Etat turc, en l'espèce), se présente comme un acte administratif contractuel. Il renferme à la fois, l'élément administration et l'élément contrat. A l'existence du premier de ces éléments se rattachent comme corollaires, certaines conditions de validité relatives aux formes réglementaires de l'octroi de la concession, à la capacité de l'autorité concédante, à la nécessité de l'homologation par l'autorité compétente etc. Etant donné que la concession est accordée *intuitu personae*, l'erreur sur la personne du concessionnaire peut être considérée comme essentielle. L'Administration peut être incitée par des considérations du bien et des besoins du public auquel le service projeté est destiné, à modifier les conditions du contrat de la

278. Berthélemy, Tr. de Dr. Ad., 11^e éd., 1926, p. 709.

concession ou même, quelquefois, à résilier le contrat, sans que le concessionnaire, puisse s'y opposer. L'obligation d'indemniser le concessionnaire certaine dans la deuxième hypothèse, n'existe pas toujours dans la première. On observe donc dans les concessions un mélange plus ou moins intime de l'élément administration et de l'élément contrat qui tantôt s'équilibrent ou dont l'un prédomine. Lorsque c'est l'élément administration qui domine, il s'agit souvent d'une pseudo-concession, d'une simple autorisation administrative ou d'un acte de pure tolérance. La résiliation de pareilles concessions par l'administration peut s'opérer sans indemnité, *ad nutum* et constitue, par sa nature, un retrait d'autorisation. Mais, en ce qui concerne l'autre catégorie de concessions, de véritables droits contractuels sont conférés au concessionnaire. S'agissait-il de pareils droits dans l'espèce Mavrommatis, qui, dans l'affirmative, devaient, comme droits acquis, s'imposer au respect de l'Etat britannique successeur ?

Le Protocole XII maintient les contrats de concession. — Dans son raisonnement ultérieur la Cour établit que le principe fondamental du Protocole XII de Lausanne (art. 1^{er}) est le maintien des contrats de concession, dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 entre les autorités ottomanes et les ressortissants et les Sociétés des Puissances contractantes autres que la Turquie, dont la Grèce. L'Etat successeur est subrogé de plein droit dans les droits et charges de la Turquie. Mavrommatis étant ressortissant hellène, c'est conformément aux dispositions du Protocole que doivent être réglées les questions relatives aux Concessions de Jérusalem accordées avant la date mentionnée. Vu qu'il se trouve établi que le Protocole vise les concessions Mavrommatis, il en résulte que le différend concernant leur validité est relatif à l'application de l'art. 11 du Mandat. Par conséquent, l'art. 26 donnant compétence à la Cour trouve son application, le différend étant de ceux pour lesquels le Mandataire a accepté cette juridiction. En ce qui concerne les concessions de Jaffa, accordées postérieurement au 29 octobre 1914, le désaccord anglo-grec au sujet de leur validité n'est pas de la compétence de la Cour, car le Protocole XII ne dit rien à propos de cette catégorie de concessions. La Cour n'est compétente pour appliquer le Protocole XII que dans la mesure où l'exige l'art. 11 du Mandat, elle ne peut interpréter et appliquer le Protocole comme tel. Elle ne retient donc pour statuer au fond que la réclamation hellénique relative aux concessions de Jérusalem²⁷⁹.

Bien que la réclamation hellénique relative aux concessions de

279. A. 2, pp. 26-9.

Jaffa ne soit pas retenue, la Cour admet la possibilité que le Protocole XII laisse subsister le principe général du droit international sur la subrogation de l'Etat successeur à l'Etat cédant et que, par conséquent, ces concessions soient valables et maintenues. Seulement, s'il peut être vrai que les concessions de Jaffa soient valables en vertu dudit principe, auquel les engagements contractés par le Mandataire n'auraient pas dérogé, on ne saurait affirmer que c'est en vertu de ces engagements que le Mandataire est tenu de l'observer. Il a fallu un accord spécial des Parties pour que la Cour qui s'était déclarée compétente pour connaître en vertu des dispositions du Mandat si le Mandataire avait fidèlement rempli les engagements qu'il avait contractés comme tel, connût également de la question de savoir si les concessions Mavrommatis avaient droit à la réadaptation aux conditions économiques nouvelles comme ayant reçu un commencement d'exécution à la date de la mise en vigueur du Traité de Paix (art. 4 du Mandat), ainsi que le soutenait la Grèce, ou bien si le concessionnaire ne pouvait que demander la résiliation du contrat et obtenir une équitable indemnité pour les travaux d'étude effectués (art. 5 du Mandat).

Arrêt 5. Validité des concessions (Droit turc). — Ayant affirmé sa compétence pour statuer sur le différend anglo-hellénique relatif aux concessions de Jerusalem, la Cour dans son arrêt du 26 mars 1925, sur le fond, examine la validité des concessions Mavrommatis. La Grande-Bretagne contesta cette validité se basant sur le fait que dans le contrat, Mavrommatis fut erronément désigné comme sujet ottoman et que c'est en cette qualité qu'il avait obtenu ses concessions. Il est vrai dit-elle, qu'il résulte des textes (Traité de Sèvres art. 3, 11, 12 ; Protocole XII art. 1, 3, 6, 9, 10 ; Mandat), qu'en Palestine la situation juridique des biens des particuliers acquis avant la cession du territoire n'est pas altérée par le transfert de la souveraineté ; qu'en vertu de l'art. 9 du Protocole, dans les territoires détachés de la Turquie, l'Etat successeur est pleinement subrogé dans les droits et charges de celle-ci vis-à-vis des ressortissants des Puissances contractantes bénéficiaires de contrats de concessions passés avant le 29 octobre 1914 avec les autorités ottomanes (V. A. 2) ; pourtant, il faut pour que ces concessions soient valables qu'elles soient régulièrement passées. La Cour n'a pas retenu l'objection britannique. A son avis, l'erreur ne porte que sur la qualité non substantielle et non sur l'identité de la personne. L'erreur sur la personne eût été grave, car les concessions sont accordées *intuitu personae*. D'autre part, le défendeur n'a pas fait la preuve que l'erreur ait été la condition ou la cause de

l'octroi de la concession et qu'elle ait entraîné en droit ottoman la nullité ou l'annulabilité de celle-ci ²⁸⁰.

Les qualités techniques et les attaches financières du concessionnaire avaient été seules prises en considération lors de l'octroi. La Cour a, en outre, établi qu'au sens de l'art. 9 du Protocole XII (donc, en droit international), qui exige pour que la subrogation de l'Etat successeur dans les droits et charges de la Turquie ait lieu que le concessionnaire soit le ressortissant d'une Puissance contractante autre que la Turquie, l'erreur mentionnée importait peu, car cet article ne visait que la nationalité réelle du concessionnaire.

En ce qui concerne les concessions de Jaffa, accordées après le 29 octobre 1914, la Cour s'était déclarée incompétente. Ainsi, la question de leur validité n'était pas venue en discussion devant elle. Cependant, cette validité eût pu être contestée au point de vue du droit ture car ces concessions, transformées en concessions régulièrement signées par les autorités ottomanes le 28 janvier 1916, n'étaient pas confirmées par un iradé impérial, comme l'exigeait la loi. Il semble pourtant, qu'on n'aurait pu les invalider, Mavrommatis ayant un titre acquis à l'accomplissement de ladite formalité qui ne constituait pas un acte discrétionnaire du Gouvernement concédant. Constituant un droit acquis, la Concession de Jaffa s'imposait, donc, au respect de l'Etat successeur subrogé à l'Etat cédant ²⁸¹.

Une dernière question relative à la validité des concessions Mavrommatis au point de vue du droit interne ture, se rapportait au point de savoir si Mavrommatis avait rempli sous la souveraineté de l'Etat cédant, les obligations que lui imposaient ses contrats de concession (dépôt de cautionnements, études préliminaires, établissement de plans et devis). La Partie défenderesse semble avoir contesté l'accomplissement de ces actes. La Cour a, pourtant, écarté l'objection. Les concessions étant valables en droit ottoman, leur bénéficiaire est fondé à s'en prévaloir vis-à-vis de la Puissance cessionnaire.

Manquement de la Puissance Mandataire aux obligations contractées. Dans le même arrêt 5, la Cour établit que le contrat de concession octroyée à Rutenberg contenait une clause contraire aux obligations internationales contractées par le Mandataire lors de la signature du Protocole XII. Ceci résulte de son examen des rapports qui existaient entre les concessions Mavrommatis de Jérusalem relatives, respectivement, «à la distribution électrique et tramways électriques et à la construction et exploitation des travaux nécessaires à la distri-

280. A. 5, pp. 28-32.

281. C. 5-1, pp. 98, 122, sq.

bution d'eau potable », et l'accord du 21 septembre 1921 entre Rutenberg et les autorités britanniques ²⁸². L'accord concernait l'octroi d'une concession qui comportait l'utilisation des eaux des fleuves Jourdain et Jarmouk et de leurs affluents en vue de la génération et de la distribution d'énergie électrique. La concession que le Haut Commissaire britannique pour la Palestine s'était ainsi obligé d'octroyer éventuellement à Rutenberg, couvrait en partie, les droits qui résultaient pour Mavrommatis de sa concession relative à la fourniture de l'électricité à Jérusalem. Il est vrai que l'art. 29 de l'accord renfermait une sauvegarde des droits de Mavrommatis, car il établissait l'obligation pour le nouveau concessionnaire (Rutenberg) de respecter les droits résultant des concessions valables préexistantes. Néanmoins, cet article donnait à Rutenberg la faculté d'exiger l'annulation des concessions antérieures visant en totalité ou en partie l'objet de sa concession. La réserve de cette faculté, et le fait même de l'existence de l'art. 29 dans sa teneur précitée, dit la Cour, bien que par la suite Rutenberg ait renoncé à s'en prévaloir, constituent de la part de l'Administration de la Palestine un manquement aux obligations internationales acceptées par le Mandataire, visées à l'art. 11 du Mandat. En octroyant des concessions à Rutenberg, le Mandataire a contrevenu à l'art. 9 du Protocole XII qui maintient les concessions, telles que celles de Mavrommatis, en faisant remonter à la date du 30 octobre 1918 la subrogation des Etats successeurs aux droits et obligations de la Turquie par rapport à des territoires détachés d'elle à la suite de la grande guerre. La réserve de l'art. 29, donne indûment à une personne privée le droit de prendre l'initiative de demander l'annulation des concessions préexistantes. Ainsi, elle fait peser sur la tête des bénéficiaires de ces concessions une menace d'expropriation prématurée et sans garanties afférentes à l'expropriation par l'Etat ²⁸³. Mais si la Cour estime que la clause de l'art. 29 de l'Accord avec Rutenberg, est contraire aux obligations internationales du Mandataire, en donnant à celui-ci la faculté d'exiger l'annulation des concessions protégées par le Protocole, elle n'admet pas qu'en fait un préjudice ait été causé à Mavrommatis, pouvant donner lieu à des dommages intérêts, car, en fait, aucune expropriation ou annulation n'a eu lieu.

Le Gouvernement hellénique a soutenu qu'en promettant des concessions à Rutenberg le Gouvernement britannique a rendu l'exécution des concessions Mavrommatis impossible. Cette attitude du Mandataire et les empêchements venant de l'organisation sioniste qui en

282. A. 5, p. 32.

283. A. 5, pp. 32-40.

résultèrent auraient empêché le concessionnaire d'obtenir le financement des concessions dont il s'agit. La Cour n'a pas voulu admettre ces arguments ²⁸⁴.

Réadaptation des concessions. — Arrêt 10. L'art. 4 du Protocole XII prévoit la faculté pour les bénéficiaires des concessions ayant reçu un commencement d'application, dans les régions détachées de la Turquie à la suite de la grande guerre, de demander leur mise en conformité des conditions économiques nouvelles. Les bénéficiaires des concessions n'ayant pas reçu un commencement d'application ne pourront, s'ils estiment impossible d'exercer leurs concessions aux conditions auxquelles celles-ci leur avaient été octroyées avant la date de 29 octobre 1914, que demander la résiliation du contrat et l'allocation d'une indemnité pour les travaux d'étude.

La Cour estima que les concessions Mavrommatis tombaient sous l'application de l'art. 4 du Protocole et étaient sujettes à la réadaptation, étant donné qu'elles avaient reçu un commencement d'application, le concessionnaire ayant présenté à la Municipalité de Jérusalem les plans et projets des travaux à exécuter et versé des cautionnements. Le commencement des travaux sur le terrain est inutile pour permettre l'application de l'art. 4. Cet article lié à l'art. 1 du Protocole « qui sanctionne le principe fondamental du maintien des contrats et accords dûment intervenus », forme la règle. L'art. 6 ne vise que des cas exceptionnels. Telle est, dit la Cour, l'interprétation des articles, seule compatible, avec l'esprit du Protocole qui pourvoit à ce que des droits valablement acquis ne soient pas sacrifiés ²⁸⁵.

Application du Protocole aux contrats de concession révisés ²⁸⁶. — Les concessions Mavrommatis ayant été déclarées, par les arrêts 2 et 5, valables et sujettes à la réadaptation conformément à l'art. 4 du Protocole, il fut soutenu par le Gouvernement britannique que, vu que les anciens contrats de concessions furent, de l'accord des Parties, expressément annulés et remplacés par ceux du 25 février 1926, le Protocole ne leur serait plus applicable car il ne viserait que les concessions accordées par les autorités ottomanes en 1914. Ainsi, aucune violation du Protocole et, partant, des obligations internationales découlant de l'art. 11 du Mandat n'aurait pu avoir lieu. Le Protocole d'ailleurs ne prévoit pas la compétence de la Cour. La Grèce, au contraire, concevait la « réadaptation » comme une mise au point des clauses des

284. A. 5, pp. 40-45.

285. A. 5, pp. 45-51.

286. A. 2, p. 86.

concessions préexistantes qui ne furent annulées que pour autant que de nouveaux droits furent nés, juridiquement valides et susceptibles d'exécution. Dans cet arrêt, la Cour se déclare incompétente. Elle n'examina donc, pas la question de l'applicabilité du Protocole aux droits de Mavrommatis résultant de ses concessions réadaptées. En effet, elle a établi auparavant que l'art. 11 du Mandat était hors de cause dans l'affaire de la réadaptation, et que cette réadaptation ne constituait pas un exercice de pleins pouvoirs²⁸⁷. Pourtant, il semble possible de faire valoir des objections sérieuses contre cette opinion de la Cour. En effet, dans l'affaire de la « réadaptation » il s'agissait des anciennes concessions. Non seulement ceci résulte des termes même du Protocole (« mise en conformité », « réadaptation ») qui excluent l'existence d'un « *animus novandi* » nécessaire pour une novation, mais aucune substitution d'une nouvelle obligation n'a eu lieu dans le cas envisagé, ne fût-ce que par l'introduction d'une simple modalité. Il a eu une simple révision des conditions de l'ancien contrat qui le rendaient inexécutable. Le retrait des concessions Mavrommatis n'aurait pu avoir lieu que conformément aux prévisions contenues dans le contrat lui même, ou bien pour incompatibilité de ses termes avec l'ordre public du nouveau souverain de la Palestine, ou enfin pour des considérations tirées de l'intérêt général d'après la conception que le nouveau souverain en avait (infériorité technique, etc).

Droit international commun concernant les concessions. — En étudiant l'affaire de certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise on a exposé comment la Cour a appliqué le principe du droit international commun, qui met l'Etat successeur (La Pologne) dans l'obligation de respecter les droits privés acquis de l'Etat cédant (le Reich).

Mais dans cet arrêt, il y allait du droit de propriété, droit particulièrement solide puisqu'il crée un rapport intime entre le propriétaire ou l'acquéreur et la chose possédée. Le souci de ne pas interrompre dans le territoire cédé ou annexé le cours normal des échanges économiques et de sauvegarder la stabilité sociale a fait adopter par les Etats, lors d'un changement de la souveraineté, le principe du maintien des droits acquis et des rapports juridiques contractuels qui s'étaient créés entre particuliers. Si tels sont les principes applicables au droit de propriété, aux droits réels et aux droits de créance des particuliers, quelle sera la solution en ce qui concerne la mesure dans laquelle passe à la charge de l'Etat successeur l'enga-

287. A. 11, pp. 19-20.

gement contracté par l'Etat cédant qui disparaît ou est démembré ? Le *vinculum juris*, dit-on, n'existe qu'entre les co-contractants ; à l'égard de l'Etat successeur le contrat est une *res inter alios acta*. L'Etat successeur, établit sa domination en vertu de son droit propre, il n'est l'ayant droit de personne et exerce la souveraineté sur le territoire cédé à sa manière. Il existe une solution de continuité entre les souverainetés de l'Etat successeur et de l'Etat cédant. Leurs souverainetés sont hétérogènes. On ne peut, par conséquent, pour expliquer le phénomène de la reconnaissance par l'Etat successeur des engagements contractés par l'Etat cédant, appliquer, à la « succession » d'Etats, comme le font certains auteurs, les principes du droit privé sur la succession des individus. L'Etat successeur n'est pas l'ayant droit à titre universel de l'Etat cédant ; on ne peut lui appliquer le brocard « *bona non intelleguntur nisi deducto aere alieno* ». La rigueur du droit trouve, cependant, y répondra-t-on, son tempérament dans les considérations tirées des obligations tutélaires de l'Etat successeur (plus exactement, de l'Etat cessionnaire ou annexant) à l'égard de la population du territoire cédé, dans la nécessité économique et autres de réduire autant que possible les effets du changement de la souveraineté, et enfin dans l'inviolabilité absolue de la propriété privée. Cette dernière considération est un indice de la reconnaissance internationale des droits primordiaux afférents à la personnalité humaine, tels que celui à la vie, à la liberté, etc., droits foulés aux pieds par le vainqueur de l'antiquité. Enfin, lorsqu'il a eu une *in rem verso* de la part du titulaire d'un droit (cessionnaire) il naît à la charge de l'Etat successeur une obligation provenant d'un enrichissement sans cause, qui donne à l'ayant droit une « *condictio sine causa* »²⁸⁸. Si les considérations ci-dessus obligent dans une certaine mesure l'Etat successeur de respecter les droits individuels acquis, lorsque l'Etat cédant disparaît complètement, il semble, que dans le cas où l'Etat cédant n'est que démembré, on puisse admettre une faculté pour l'individu à faire valoir des droits également à son encontre. Il est vrai qu'en ce qui concerne les contrats de cession, il reste à l'Etat cédant la possibilité de se retrancher dans une certaine mesure derrière la théorie de la force majeure ou de l'imprévision pour faire résilier le contrat, étant donné que les territoires où les travaux devaient être effectués n'appartiennent plus à lui et il se trouve dans l'impossibilité matérielle de laisser le concessionnaire d'exécuter ou de continuer les travaux entrepris. Pourtant, si la considération de la force majeure peut justifier l'allégement des

288. Gidel, « Effets de l'annexion sur les concessions », Thèse, Paris.

engagements pris par l'Etat annexé, elle ne les annule pas entièrement car, croyons-nous, l'obligation contractuelle assumée par l'Etat cédant ou annexé étant d'ordre personnel, elle ne se localise pas sur le territoire où les travaux devaient avoir lieu, passé par hypothèse, sous la souveraineté d'un Etat tiers ²⁸⁹.

D'autre part, on peut se demander s'il n'y aurait pas faute de l'Etat annexé, sinon d'avoir perdu son territoire, du moins de n'avoir pas fait sauvegarder dans les traités d'annexion les droits acquis des particuliers. Ceci établi, on s'explique pourquoi la Turquie, Etat cédant, a eu soin, afin de se prémunir contre les réclamations éventuelles des concessionnaires, d'insérer dans les conventions des clauses maintenant les concessions qu'elle avait consenties (Art 311, 312 Traité de Sèvres du 10 août 1920, Protocole XII du Traité de Lausanne, art 4, § 1, Conv. de Genève) ²⁹⁰.

La Cour reconnut que, d'après le droit international commun, les situations juridiques antérieures à l'annexion doivent être respectées par l'Etat annexant qui est subrogé aux obligations de l'Etat l'annexé non seulement en ce qui concerne le droit de propriété et les droits réels des particuliers en raison de leur nature spéciale, mais aussi en ce qui touche les droits personnels et contrats conclus par l'Etat annexé. D'après M. Gidel, l'Etat annexant ne doit reconnaître que les droits réels du concessionnaire à l'exclusion des droits sur les travaux exécutés pour le compte de l'administration, affectés à l'usage du public, qui font partie du domaine public et deviennent, de ce chef, la propriété de l'annexant, et des droits de créance existant au profit du concessionnaire contre l'Etat annexé, destinés à assurer au premier une rémunération au moyen de l'exploitation des travaux exécutés ²⁹¹. Ces droits de créance ne seraient pas opposables à l'annexant qui n'a pas contracté avec le concessionnaire « à moins que l'annexant accepte d'être subrogé à l'annexé » dans les rapports juridiques, où celui-ci figurait. Or, dans l'affaire Mavrommatis, dit la Cour, en vertu du droit commun international, il s'est justement produit une telle subrogation, et c'est en raison de cette subrogation et non en vertu d'un engagement contracté, que le Mandataire est tenu de reconnaître les concessions de l'intéressé. Une preuve que tels sont réellement les principes du droit international commun concernant les concessions en matière de successions d'Etats, est dans le fait que non seulement les traités conclus par l'Etat cédant, la Turquie, mais aussi le Mandat britannique, pour la Palestine, (art. 11), qui est, d'après M. Moore,

289. V. contra : Gidel, *op. cit.*, p. 224.

290. C.-5, p. 105 (Mémoire hellénique), A. 2, p. 28.

291. Gidel, pp. 128 et sq.

sous certains rapports un acte législatif du Conseil bien qu'accordé dans le cadre des traités, contient, comme l'a établi la Cour, l'obligation, quoique limitée, pour le Mandataire de respecter les concessions accordées par l'Etat cédant²⁹². Le Mandataire n'a pas dérogé par ses engagements internationaux à ce droit commun.

D'après la Cour, la réserve apportée par l'art. 11, par rapport aux engagements internationaux acceptés par le Mandataire, peut n'avoir d'autre but que d'éviter que des droits acquis des particuliers et protégés par le Protocole de Lausanne, soient méconnus. Le fait que le Conseil a pris soin de sauvegarder par une clause du Mandat les droits acquis des concessionnaires, confirme les paroles de M. Gidel, que l'usage international à lui seul serait insuffisant pour forcer l'Etat concessionnaire de respecter les concessions bien que leur respect doive exister en dehors de toute stipulation conventionnelle « comme principe de justice et d'utilité publique ». Il est vrai que tandis que le Protocole, acte distinct, indépendant et postérieur au Mandat, mentionne spécialement et explicitement les concessions, telles que celles de M. Mavrommatis, l'art. 11 du Mandat ne les vise qu'implicitement. Mais dit la Cour, l'art. 11 du Mandat renvoie par les mots « engagements internationaux acceptés par le Mandataire » au Protocole XII qui remplace les stipulations du traité de Sèvres relatives aux concessions et règle la subrogation des Etats successeurs dans les droits et obligations des autorités ottomanes²⁹³. Quant au contenu exact des obligations internationales réservées à l'art. 11 ce sont, dit la Cour, « des engagements contractés ayant un certain rapport avec les pouvoirs attribués par le même article à l'Administration de la Palestine ». Ce contenu, en ce qui concerne le respect des concessions, est plus étroit que le contenu des obligations internationales résultant du Protocole XII (que la Cour refusa d'interpréter sur requête unilatérale), puisque le Mandat laisse en dehors de lui, quoique sans y déroger, le principe général du droit international de la subrogation de l'Etat successeur. Evidemment, sous l'empire du Traité de Sèvres on n'a pas voulu aggraver la lourde charge acceptée par le Mandataire par des obligations excessives. Mais ces obligations furent revisées dans un sens favorable à la Turquie, après la victoire Kémaliste, de sorte que le Protocole XII est plus respectueux des droits acquis des particuliers que le mandat. En considérant la solution contenue dans la décision de la Cour il faut tenir compte que si le Mandat est un « acte législatif du Conseil » il est aussi un contrat. L'institution des Mandats est liée à l'idée wilsonnienne du droit des peuples de disposer d'eux

292. A. 2, pp. 24 et sq., C. 5. I, pp. 106 et ss.

293. A. 2, pp. 30-2.

mêmes. Elle a un triple aspect, politique, juridique et économique. Au point de vue politique elle s'inspire du devoir de protection incombant aux nations civilisées à l'égard des peuples peu évolués. Le mandataire qui sous rapport du droit international n'est ni souverain ni protecteur, est désigné, d'abord dans l'intérêt de la population placée sous mandat, ensuite et d'une façon accessoire, dans l'intérêt des autres Membres de la S. D. N. Un contrôle permanent est exercé sur lui par la S. D. N. Le recours à la Cour prévu à l'art. 26 du Mandat pour la Palestine, est un élément de ce contrôle. Mais, étant donné que le Mandat est un contrat, ce n'est que dans la mesure acceptée contractuellement par le Mandataire que la Cour est compétente. Il fut soutenu que les dispositions du Protocole XII ne font en aucune sorte partie du Mandat, et que le Grande Bretagne a accepté les obligations internationales découlant du Protocole à un titre autre que celui de Mandataire. La Cour serait donc incompétente pour juger le différend anglo-hellénique relatif à la question de la validité des concessions Mavrommatis, visées par le Protocole, qui n'impliquerait ni l'interprétation, ni l'application du Mandat, mais du Protocole. On a vu, que la Cour a prouvé que le Protocole était incorporé dans l'art. 1 du Mandat par référence.

En terminant, la Cour établit l'effet rétroactif du Protocole XII et du Mandat. La requête hellénique fut déposée le 13 mars 1923. Or, le Protocole signé le 24 juillet 1923 n'est entré en vigueur que le 6 août 1924. Néanmoins, dit la Cour, il protège les droits contre des atteintes même antérieures à son entrée en vigueur. De même, on ne saurait prétendre que l'acte incriminé à la Partie défenderesse (octroi des concessions à Rutenberg datant de 1921) ne tomberait pas sous l'application des dispositions du Mandat comme antérieur à son entrée en vigueur (1923), l'institution des Mandats remontant à l'art. 22 du Pacte.

TITRE III

COMPETENCE « RATIONE LEGIS » (Etude de l'article 38 du Statut).

I. *Lacunes du droit international*

Le droit international que la Cour est tenue d'appliquer, accuse de nombreuses lacunes. Il n'existe pas de pouvoir supérieur qui eût codifié ce droit et qui l'eût imposé à tous les Etats. Le terme « lacune » peut prêter à des confusions. En l'employant on veut dire principalement deux choses. D'abord, que le contenu du droit international positif ne correspond pas aux nécessités courantes des relations internationales, ses procédés de formation n'étant pas aussi rapides et aussi efficaces que ceux employés dans le droit interne ; ensuite, qu'étant donné la pénurie des règles internationales positives, le juge international, bien plus que le juge interne, est embarrassé dans le choix d'une norme pour trancher le conflit sur la base des règles existantes. Cette difficulté augmente, lorsque le conflit soumis au juge international n'est pas de nature exclusivement juridique, mais politique, c'est-à-dire, lorsque les Parties litigantes ne basent pas leurs prétentions exclusivement sur le droit. La Cour elle-même a employé des expressions qui attestent le peu de développement du droit international. Ainsi, au sujet des questions de nationalité (décrets de nationalité), elle a dit que *dans l'état actuel du droit international*, celles-ci sont comprises dans le domaine réservé de l'Etat.

Arrêt « Lotus ». — De même, en interprétant le compromis franco-turc du 12 octobre 1926 dans l'affaire du « Lotus » la Cour a employé des termes semblables²⁹⁴. Dans cette affaire il s'agissait d'un abordage en haute mer (au large de Mitylène) entre le vapeur français « Lotus »

294. A. 10, pp. 18-19.

et le vapeur turc « Boz Kourt ». A la suite de cet abordage, le « Boz Kourt » sombra et huit ressortissants turcs périrent. Dès l'arrivée du « Lotus » à Constantinople, les autorités turques arrêterent l'officier de quart du « Lotus » au moment de l'abordage, ainsi que le capitaine du « Boz Kourt » et exercèrent contre eux des poursuites pénales connexes. L'exercice de ces poursuites fut jugé illégal par le gouvernement français, comme contraire à l'art. 15 de la Convention de Lausanne du 24 juillet 1923, suivant lequel les questions de compétence judiciaire dans les rapports franco-turcs doivent être réglées *conformément aux principes du droit international*. Un compromis fut conclu entre les Gouvernements français et turc, soumettant l'affaire à la Cour. Par ce compromis il fut demandé à la Cour de répondre à la question si la Turquie, en exerçant lesdites poursuites pénales, a agi en contradiction des principes du droit international visés à l'art. 15 ; éventuellement, quels principes et, en cas de réponse affirmative, quelle réparation pécuniaire le sieur Demons est en droit de se voir allouer pour son arrestation et poursuites illicites. Selon la thèse française, les tribunaux turcs devaient, pour exercer leur juridiction contre l'officier, s'appuyer sur un titre de compétence spéciale. Selon la thèse turque, l'art. 15 admet la compétence des tribunaux turcs partout où cette compétence ne se heurte pas à un principe de droit international. La Cour fit sienne cette dernière thèse. A son avis, il convenait de prouver quels principes de droit international avaient été violés par les poursuites du lieutenant Demons. « Cette manière de poser la question », dit-elle, « est commandée *par la nature même et les conditions actuelles* du droit international. Les poursuites contre le lieutenant, d'après la Cour, ne seraient illicites que s'il existait une règle prohibitive générale du droit international, résultant d'un traité ou d'une coutume internationale, qui eût défendu aux Etats d'étendre leur loi ou d'exercer leur juridiction à l'égard des biens se trouvant et des actes commis en dehors de leur territoire. « Or, tel n'est certainement pas *l'état actuel du droit international* ». Ainsi, d'après la Cour, le sens des mots « principes du droit international » ne peut, selon leur usage général, signifier autre chose que le droit international, « tel qu'il est en vigueur entre toutes les nations faisant partie de la communauté internationale ». Ces nations sont indépendantes. Une limitation de l'indépendance des Etats ne se présume pas. Or, dit la Cour, si en l'absence d'une règle permissive correspondante découlant du droit international coutumier ou d'une convention, un Etat ne pourrait exercer sa juridiction hors de son territoire, quant à son propre territoire, l'Etat n'est pas tenu de justifier, pour exercer sa juridiction à l'égard des faits qui se sont passés à l'étranger, d'aucune règle permissive pareille.

La Cour constate que dans les relations franco-turques, la question de poursuites pénales en matière d'abordage hauturier, n'a pas reçu de règlement ni en vertu d'une convention, ni d'une coutume, ni tout autre principe du droit international. C'est donc dans sa souveraineté que la Turquie trouve le titre pour exercer sa juridiction en deçà des limites de son territoire.

L'existence des lacunes du droit international résulte clairement de l'arrêt cité. Le Statut s'inspire du désir de permettre aux juges de la Cour de puiser à toutes les sources du droit international qui existent. Mais la volonté de fixer dans le Statut les règles matérielles applicables, s'est heurtée au *Comité de juristes* à deux espèces d'objections, formulées très clairement par M. E. Root. D'abord, il attira l'attention du Comité sur le fait qu'en fixant le droit matériel, on risquait de dépasser le mandat qui consistait à organiser la Cour et non de légiférer, le droit de légiférer en droit international n'appartenant qu'aux Etats. Ensuite, les rédacteurs du Pacte ayant eu en vue d'établir une juridiction chargée de l'interprétation des traités et des questions d'ordre international, la Cour ne pourrait appliquer que le droit positif, c'est-à-dire les conventions et les coutumes à l'exclusion d'autres sources contenues dans les projets discutés au Comité et qui formèrent plus tard les rubriques III et IV de l'art. 38 du Statut²⁹⁵.

Dans cet ordre d'idées, M. de Lapradelle a fait valoir que la Cour à l'instar de toute juridiction judiciaire devait éviter, avant tout, un déni de justice, faute de droit applicable. En effet, il est inadmissible de débouter une Partie - et la jurisprudence arbitrale est en ce sens — lorsqu'une prétention n'est ni couverte ni écartée par une norme juridique positive. Il faudrait essayer plutôt d'étendre au cas donné une norme de droit international, jouissant de la reconnaissance des nations civilisées, ou d'employer un procédé d'interprétation logique, pour donner au conflit une solution conforme à l'esprit du droit.

Comme résultat de ces échanges de vues qui touchent au fondement même du droit international, c'est le projet présenté par le baron Descamps qui trouva le plus de crédit auprès des membres du Comité. Le projet énumérait les sources du droit qui ont passé dans l'art. 38 du Statut²⁹⁶. Ces sources énoncées par ledit article dans l'ordre de leur importance, sont les normes positives du droit international, les conventions et la coutume, les principes généraux du droit et, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés. L'article

295. P. V., C.d.J., pp. 286, 293-6, 312, sq.

296. P.V., C.d.J., pp. 306.

place, donc, en premeir lieu, comme les plus importantes et d'une application la plus indiscutable, « les conventions internationales, soit générales. soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige ; la coutume internationale. comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant de droit ».

Au Comité, lord Phillimore a souligné la parenté étroite de ces deux espèces de sources, qui se retrouvent également dans l'art. 2 du Projet des 5 Puissances neutres, et l'importance particulière que la coutume revêt en droit international ²⁹⁷. Leur incorporation dans l'art. 38 ne rencontra donc aucune opposition parmi les membres du Comité.

II. *Etendue et fondement du droit international.* — Les conventions en vigueur, première source du droit que la Cour est tenue d'appliquer, sont une source universellement reconnue. C'est le droit positif international en premier lieu. Elle figure, p. ex. dans l'art. 7 du Projet de la Cour Internationale des Prises de 1907, texte d'une grande valeur doctrinale, élaboré par le professeur Renault.

Il est curieux de constater que la Cour, dans l'arrêt « Lotus » cité, qui est, du reste un des plus critiqués, s'est placée à un point de vue strictement positiviste. Elle déclare entendre par droit international le droit « *tel qu'il est en vigueur entre toutes les nations faisant partie de la communauté internationale* » ²⁹⁸. Dans cet arrêt, le fondement donné par la Cour au droit international appert de ce passage : « Le droit international régit les rapports entre les Etats indépendants. Les règles de droit liant les Etats procèdent donc *de la volonté de ceux-ci*, manifestée dans des *conventions* ou dans des *usages* acceptés généralement comme consacrant des principes de droit et établis en vue de régler la coexistence de ces communautés indépendantes ou en vue de la poursuite de buts communs. Les limitations de l'indépendance des Etats ne se présument donc pas » ²⁹⁹. La conception positiviste, exprimée dans ce passage de l'arrêt est, d'ailleurs, une conception traditionnelle du droit des gens. Elle reflète l'idée que le droit international procède de la volonté commune des Etats (théorie représentée par Jellinek, Triepel, etc....) et y puise sa force obligatoire. « Le tribunal international dit la Cour, ne saurait appliquer d'autre droit que celui qui s'appuie sur cette base ». La Cour, pareillement, doit appliquer, en premier lieu, les normes de droit expressément stipulées par les Etats, à l'application desquelles ils ont donné leur assentiment.

Le projet mentionné du baron Descamps et l'art. 38 du Statut qui

297. P.V., p. 294,5.

298. A. 10, pp. 16-17.

299. A. 10, pp. 19, 34.

a adopté ce projet, procèdent d'une autre tendance dont les représentants les plus brillants sont Krabbe, Duguit et Politis. Cette tendance, connue sous le nom de la théorie de la « conviction juridique », reçut son expression dans l'opinion dissidente donnée dans l'arrêt « Lotus » par M. Loder, ancien président de la Cour, dont l'opinion a une particulière autorité. « Le droit international, pour la plus grande part », dit-il, « est un droit non écrit et dépourvu de sanction ; il repose sur des *convictions générales*, sur l'assentiment des Etats civilisés, membres de la grande famille des nations, à l'égard des règles, des coutumes et des relations existantes et qu'elles sont tenues de respecter entre elles, quoique non écrites ou confirmées par des conventions » ³⁰⁰.

La Cour elle-même, dans toute sa jurisprudence autre que l'arrêt cité, se rallie au point de vue exprimé dans l'opinion de M. Loder. Nous en trouvons une indication certaine dans plusieurs de ses décisions. Dans l'arrêt 2 (Concessions Mavrommatis), en recherchant le sens qu'il faut donner à l'expression « obligations internationales du Mandataire » (v. art. 11 du Mandat britannique pour la Palestine), elle oppose « tout le droit international » qui est « dans un certain sens accepté par les Etats », et les « obligations internationales acceptées (i. e. contractées) par le Mandataire ». Dans le même arrêt elle oppose ces mêmes engagements contractés par le Mandataire et « le principe général du droit international » en vertu duquel certaines obligations résulteraient pour l'Etat successeur, c'est-à-dire pour la Puissance Mandataire ³⁰¹. De même, dans l'arrêt 7 (certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise) la Cour oppose le droit international commun concernant le traitement des étrangers, qui impose le respect des droits acquis, et le titre III de la Convention germano-polonaise de Genève qui y apporte une dérogation ³⁰². D'après la Cour, il existe, donc un droit international plus large que le droit positif incorporé dans les conventions ou les coutumes. On s'en occupera en étudiant les principes généraux du droit. L'art. 38 du Statut les indique en troisième lieu. Pour conclure, voilà sur la question de l'origine du droit international et la source de sa force obligatoire, une opinion qui, quoique exprimée par un juge dissident, lord Finlay, semble correspondre à la tendance générale de la jurisprudence de la Cour. « Les règles de droit international, dit-il, n'ont pas besoin d'être acceptées pour devenir obligatoires ; mais elles dérivent leur force obligatoire de la source de tout droit international, c'est-à-dire du **consentement des peuples** » ³⁰³.

300. A. 10, p. 34.

301. A. 2, pp. 24-28.

302. A. 7, pp. 22-42 ; A. 9, p. 27.

303. A. 2, p. 47.

Le droit international est un et universel. Il ne peut correspondre à une conception purement nationale, celle qui s'en fait une nation, comme ce fut le cas pour les juges des anciennes cours des prises britanniques, ni à celle relativiste qui le limite aux relations de deux ou plusieurs Etats.

La classification des diverses sources du droit, adoptée par l'article 38 s'imposait logiquement, et juridiquement. Cet article classe ces sources dans l'ordre décroissant de leur valeur et d'après le degré plus ou moins large de leur reconnaissance. La volonté des Etats étant la base la plus indiscutable du droit international, les sources qui se fondent sur elle sont placées d'abord. Mais cette antithèse entre les sources acceptées par les Etats et d'autres qui reposent sur la conviction intime des Etats sans être formellement reconnues par eux, fait penser au droit naturel, considéré par certains comme la source la plus riche du droit international. Dans la pratique arbitrale on ne trouve que peu de références à cette source ; dans la jurisprudence de la Cour, aucune. On verra plus bas que la nature des principes généraux du droit énoncés par le § 3 de l'art. 38 du Statut ne permet pas, quoi que certains en disent, de les faire rentrer dans la notion du droit naturel. La place faite dans la jurisprudence de la Cour à l'application des conventions internationales est donc, naturellement, prépondérante.

III. — Art. 38. — *I du Statut.*

Les conventions et les traités participent de la nature soit de la loi, soit de l'acte juridique. Dans l'ordre international, ils correspondent à un contrat des rapports individuels privés et constituent une loi que les intéressés se donnent, suppléant ainsi au défaut de législateur. Cette loi que les Etats établissent eux-mêmes pour leur usage, s'applique avec une force obligatoire dans leurs rapports. Il est naturel que les compromis en vue d'un arbitrage particulier renvoient d'habitude le juge, pour la solution du différend, d'abord à cette loi spéciale, au moins lorsqu'il existe des conventions qui règlent avec pertinence les questions litigieuses pendantes. La Cour, pareillement, est obligée d'appliquer les conventions soit spéciales, soit générales conclues par les Parties, de préférence à toute autre source du droit. Les conventions ont le pas sur la coutume. Ainsi, dans l'arrêt « Lotus »^{303a}, la Cour dit que pour prouver l'existence d'un principe du droit international d'après lequel la législation en matière pénale a un caractère exclusivement territorial, il faut rechercher faute d'une règle

303a. A. 10, p. 21.

conventionnelle qui le confirme, une coutume ayant force de droit, consacrant ce principe. Les conventions spéciales ont le pas sur les conventions générales, en vertu du principe que la loi spéciale prime la loi générale. Les Etats peuvent déroger par une convention spéciale et postérieure à une convention générale et antérieure. C'est par application de cette idée que la Cour rechercha s'il n'existait pas d'incompatibilité entre le Mandat britannique sur la Palestine et le Protocole XII du Traité de Lausanne qui lui fut postérieur ³⁰⁴.

La jurisprudence de la Cour qui est consacrée, en majeure partie, à l'interprétation des traités, permet de tirer des règles nombreuses sur les conditions de formation et de validité, les effets et la hiérarchie des règles conventionnelles, ainsi que de dégager les procédés techniques d'interprétation employés par la Cour.

Vu l'importance des droits et intérêts dont la reconnaissance est subordonnée à l'interprétation d'un traité, la fonction interprétative de la Cour revêt un caractère de particulière gravité. Les questions relatives à cette fonction seront traitées dans la quatrième partie de cet ouvrage.

IV. *Art. 38-11, La coutume.* — Sous la rubrique II, l'art. 38 du Statut parle de « la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant de droit ». Au Comité des juristes on a fait ressortir (lord Phillimore, M. Loder) l'importance exceptionnelle qu'avait la coutume en droit international s'identifiant, pour ainsi dire, avec ce droit ³⁰⁵. C'est une source non écrite, traditionnellement reconnue par les juristes, qui s'accordent, dans la grande majorité, à lui donner comme fondement le consentement tacite ou exprès des Etats. L'arrêt 9 (« Lotus ») contient des indications précieuses sur cette source. Dans cet arrêt il y eut un partage de votes, la voix prépondérante du Président M. Anzilotti ayant emporté la décision (art. 55 St.) Les indications que contient cet arrêt ont une grande valeur. Elles éclairent les conditions de formation de la coutume internationale, ses éléments constitutifs, son rôle et les modes de preuve de son existence.

D'après M. Altamira, la coutume ne peut s'établir que par la répétition des faits ou des actes positifs, plus ou moins nombreux dans le sens d'une règle déterminée ³⁰⁶. Une bonne définition de la coutume est donnée par M. Negulesco dans l'avis sur la compétence de la Commission Européenne du Danube, entre Galatz et Braïla. « La doctrine et la jurisprudence sont d'accord, dit-il, pour reconnaître qu'il faut

304. A. 2, pp. 30-1 et P.V.C. de J., p. 337 (R. Busatti).

305. P. V., pp. 294-5.

306. A. 10, p. 96.

(pour qu'il y ait coutume) l'existence d'un usage immémorial, consistant à la fois en une *répétition ininterrompue des faits* accomplis dans le domaine des relations internationales, et une *conscience juridique commune* des Etats qui y participent, basée sur la croyance réciproque que la répétition des faits est la manifestation d'une règle obligatoire »³⁰⁷. Il y a lieu de noter toutefois, que dans un usage donné, les divers éléments constitutifs de la coutume, dont il est question dans la citation, peuvent ne pas se trouver tous en présence ou ne se manifester qu'avec peu de netteté, sans qu'on soit autorisé pour ce motif à dénier à cet usage le caractère de la coutume. Ainsi souvent, les symptômes peu accusés d'une maladie n'autorisent, néanmoins, pas le médecin d'en méconnaître la nature. Il est certain que si l'on peut relever dans un usage, toutes les caractéristiques que donne la citation ci-dessus, on est en présence d'une coutume.

La coutume doit être distinguée d'une simple tolérance qui consiste à admettre une situation de fait sans avoir la croyance qu'elle corresponde au droit. Dans l'avis 14 cité, le Gouvernement roumain avait soutenu que son abstention d'exercer la juridiction dans le secteur contesté du fleuve, n'était pas suffisante pour créer une coutume. Par conséquent, si la Commission Européenne du Danube avait en fait exercé dans ledit secteur des pouvoirs qui revenaient à la Roumanie en vertu de son droit de souveraineté, cet exercice ne correspondait pas au droit et ne pouvait contribuer à la formation d'une coutume. Bref, la Roumanie soutenait que la limitation de sa souveraineté ne pouvait se présumer et ne pouvait transformer en droit une situation due à une simple tolérance. La Cour ne partagea pas cette façon de voir. « L'on ne saurait prétendre, dit-elle, que l'art. 6 (du Statut définitif du Danube) ait eu pour but de maintenir, en tant que simple tolérance, la situation existant avant la guerre ; car tolérance implique absence de droit et comme on l'a déjà exposé, il serait entièrement incompatible avec le système institué par le Statut définitif que, sur un secteur particulier du fleuve, ni l'une ni l'autre des Commissions ne fût compétente »³⁰⁸.

On trouve un exemple de simple tolérance dans l'arrêt « Lotus ». D'après la thèse du gouvernement français, lorsqu'il s'agit d'un abordage en haute mer, le droit international positif reconnaît la compétence exclusive de l'Etat du pavillon pour tout ce qui se passe à bord d'un navire. Pour prouver l'existence de cette règle, ledit gouvernement indiquait que les questions de compétence en matière d'abordage, si fréquentes devant les juridictions civiles, ne se rencontraient

307. B. 14, p. 105 et A. 10, pp. 59-60 (Nyholm).

308. B. 14, p. 37. Il y est question de la C.E.D. et de la Commission Internationale dont la compétence s'étend sur le Danube fluvial.

que très rarement dans la jurisprudence des tribunaux répressifs. Il en concluait qu'en fait, en matière d'abordage, les poursuites pénales n'avaient lieu que devant les tribunaux de l'Etat du pavillon, en vertu du consentement tacite des Etats. Cette constatation prouverait l'existence d'une norme du droit international positif dans ce sens, autrement dit, d'une coutume. La Cour a vu, cependant dans les faits relatés, établissant la rareté des questions de compétence devant les tribunaux répressifs, non une coutume, mais une abstention des Etats d'exercer en fait des poursuites pénales. Car, dit-elle, dans cette abstention, il n'y a pas, de la part des Etats, de reconnaissance d'une obligation de le faire, « motivée par la conscience d'un devoir de s'abstenir », qui pourrait seule permettre d'y voir une coutume ³⁰⁹. En outre, dit la Cour, ce qui contredit l'existence d'une règle de droit international spéciale en matière d'abordage, c'est que l'on trouve des cas où l'exercice de la juridiction pénale par des tribunaux d'un Etat autre que celui du pavillon, n'a pas provoqué de protestation de la part de ce dernier Etat. Ceci lui semble aller à l'encontre de la thèse avancée par le Gouvernement français. Il est vrai qu'il est possible d'objecter à ce raisonnement de la Cour que c'est cette absence de protestation qui constitue un acte de simple tolérance.

En résumant, pour qu'il y ait, d'après la Cour, une coutume la présence des deux éléments positifs est requise. Un élément matériel qui consiste dans des faits ou des actes des Etats dans le domaine des relations internationales, un élément moral — la croyance à la légitimité ou à la nécessité de ces faits ou de ces actes.

Formation et preuve de la coutume

L'arrêt « Lotus » contient des indications sur la formation et la preuve de la coutume. D'après le Mémoire français, une règle permissive spéciale est nécessaire pour écarter le principe de la territorialité exclusive de la législation sur l'étendue de la compétence judiciaire en matière pénale. La Cour examinant cette allégation, déclare que la preuve du bien fondé du système préconisé doit consister dans la démonstration de l'existence d'un principe du droit international limitant la liberté des Etats en matière de législation pénale. La démonstration de ce principe ou de cette coutume ayant force de droit, doit se faire, selon la Cour, « au moyen d'un examen des précédents présentant une analogie étroite avec le cas d'espèce ».

C'est dans la « pratique des Etats » qu'on pourra trouver « l'existence d'un principe général » sur la compétence de l'Etat en matière

309. A 10, pp. 28-9, 23.

d'abordage en haute mer, applicable en l'espèce ³¹⁰. Cette « pratique des Etats », doit être recherchée, il est évident, dans le domaine des relations internationales. Si la constatation de ladite pratique est relativement facile, la preuve de la présence de l'élément psychologique, de la conscience de la légalité ou de la nécessité de cette pratique, est plus malaisée. Le nombre de dissentiments dans l'arrêt étudié rendu par six voix contre six, démontre l'extrême divergence d'opinions qui règne dans la doctrine sur la question de la formation et de la preuve de la coutume. On a établi plus haut que l'abstention des Etats peut être interprétée soit comme une coutume, soit comme un acte de simple tolérance (état de fait). Si l'on objecte que des faits positifs sont nécessaires pour qu'il y ait coutume, on répondra que dans bien des situations on peut trouver d'un côté (p. ex. de la part de la Roumanie dans l'arrêt 14) une abstention, et de l'autre (de la part de la C. E. D.) un exercice de la juridiction, donc actes positifs, sans qu'on puisse affirmer avec certitude que ces actes constituent une coutume.

En outre, le droit international, la coutume en particulier, est sujet à de constantes variations et évolutions. Ainsi, si dans « l'état actuel du droit international » comme se plaît de dire la Cour, la Turquie en poursuivant judiciairement l'officier, n'a heurté aucune règle prohibitive du droit international positif, il se peut que demain il n'en soit plus de même. Enfin, la pratique des Etats dans le sens d'un certain usage n'est souvent pas universelle, ni même quasi-universelle. D'habitude il suffit qu'elle soit générale pour que la règle coutumière puisse être considérée comme existente. Mais on peut observer la co-existence simultanée de plusieurs coutumes internationales qui sont quelquefois contradictoires. Cette contradiction résulte de l'existence de conceptions nationales du droit international. Ainsi, en matière de compétence pénale internationale — question discutée dans l'arrêt du « Lotus » — tandis que dans les pays anglosaxons on reconnaît le système de territorialité pure, dans la plupart des pays continentaux on adopte le système protectionniste (V. p. ex. l'art. 6 du Code pénal turc, invoqué contre le lieutenant Demons, article dont on trouve l'équivalent dans le Code pénal italien).

Pour établir l'existence d'une règle coutumière, la Cour a considéré *les conventions, la jurisprudence, la doctrine*. En ceci, elle a suivi la méthode du Gouvernement français qui, pour étayer le système de la compétence exclusive de l'Etat du pavillon pour tout ce qui se passe à bord du navire marchand en haute mer, a examiné les opinions des jurisconsultes, les précédents de la jurisprudence nationale et inter-

310. A. 10, pp. 20-21.

nationale et les conventions³¹¹. La valeur relative de ces différents moyens de preuve d'une règle coutumière n'est pas égale. Dans l'affaire de la compétence de la C. E. D. (B. 14), on effectua une enquête historique en vue d'obtenir des renseignements écrits et oraux sur l'activité des agents de la C. E. D. dans le secteur du fleuve litigieux (Galatz-Braïla) et d'établir ainsi la situation de fait concernant l'exercice de la juridiction dans ce secteur³¹². La conclusion à laquelle est arrivée la Cour dans l'affaire du « Lotus » à la suite de son examen est la suivante.

Si un acte délictueux, commis sur un navire en haute mer, produit ses effets sur un navire étranger, il faut appliquer les mêmes principes comme s'il s'était agi de deux territoires d'Etats différents. L'Etat du premier navire est, donc, fondé à considérer le délit comme s'il avait été commis sur son territoire et d'exercer des poursuites pénales contre le délinquant. Cette conclusion ne pourrait être écartée que s'il existait une règle coutumière concernant la compétence exclusive de l'Etat du pavillon.

En ce qui concerne la valeur de la *doctrine* comme moyen de preuve d'une règle de droit coutumier, question sur laquelle la Cour a réservé son opinion, voici celles de MM. Anzilotti et Weiss, président et vice-président de la Cour, dont l'un fut parmi les juges de la majorité, l'autre parmi les juges dissidents dans l'affaire « Lotus ». D'après M. Weiss, le droit international ne se forme pas de l'addition des décisions de justice ou de l'accumulation des opinions des auteurs et des systèmes. Les règles visées dans l'art. 15 de la Convention de Lausanne sont celles acceptées et appliquées par toutes les nations de la communauté internationale³¹³. Quant à M. Anzilotti, il estime qu'il faut traiter les opinions des auteurs avec une grande circonspection, car elles reflètent souvent les tendances et les idées subjectives que ceux-ci se font des règles de droit, d'après ce qui leur paraît juste et rationnel, et non le droit en vigueur exprimant le sentiment et suivi de l'ensemble des Etats de la communauté internationale. Dans l'arrêt de la Cour, on discerne un autre motif de l'insuffisance de la doctrine comme moyen de preuve du droit coutumier, qui consiste dans l'extrême diversité des tendances des auteurs. Ainsi, la Cour en relève dans les opinions des auteurs que les Parties lui avaient citées, même en ce qui concerne une règle aussi généralement reconnue que celle de la juridiction de l'Etat du pavillon. Si l'on considère la méthode et l'esprit dans lesquels il convient d'examiner les opinions doctrinales afin de pouvoir juger de leur valeur, dit la Cour, il faut,

311. A. 10, pp. 25-6.

312. B. 14, pp. 16-17, 46-53.

313. A. 10, pp. 43, 18.

s'attacher à la signification que les auteurs donnent au principe de l'exclusivité de la juridiction de l'Etat du pavillon. La considération du nombre des opinions doctrinales exprimées en faveur d'un principe donné passe ainsi au second plan. La Cour constate néanmoins, que la majorité des auteurs qui reconnaissent le principe de la juridiction de l'Etat du pavillon, donnent à ce principe, en ce qui concerne la juridiction des Etats sur les navires en haute mer, la même portée qu'en ce qui concerne la juridiction de ces Etats sur leur propre territoire ³¹⁵.

Il faut donc conclure, qu'il convient d'attribuer aux opinions doctrinales, qu'elles émanent des personnes privées ou des collèges internationaux, p. ex. de l'Institut de droit international, la portée et valeur d'une opinion ou d'un vœu privés et non d'une source de droit des gens. La valeur de ces opinions peut être considérable si la personne consultée, soit par sa compétence notoire, soit par la nature de ses occupations, est bien qualifiée pour répondre à la question qui lui est posée. L'alinéa 4 de l'art. 38 du Statut exprime cette idée en disant que la Cour doit tenir compte de la « doctrine des publicistes les plus qualifiés », comme d'un moyen auxiliaire de déterminer les règles de droit.

La même valeur, d'après l'art. 38-IV du Statut, est à donner aux « décisions judiciaires ». L'arrêt « Lotus » constate la carence (réserve faite des cas d'abordage) des précédents jurisprudentiels, ayant trait à « des délits qui auraient intéressé deux navires battant pavillon de deux Etats différents ». On se rappelle que la Cour n'attribuait de l'importance qu'aux « précédents présentant une analogie étroite avec le cas d'espèce ». Ceux-là seulement eussent été, à son avis, d'une importance primordiale, pour la constatation de l'existence d'un principe de droit international, défendant à la Turquie l'exercice des poursuites pénales qui lui furent incriminées. On se rend aisément compte de l'autorité que revêtent les décisions des tribunaux internationaux pour l'élaboration du droit des gens.

Elles constituent en effet, des *faits positifs* dans le domaine des relations interétatiques dont la répétition plus ou moins fréquente conduit à la formation de la coutume.

Une sentence rendue par un arbitre unique (telle la sentence rendue dans l'affaire Costa-Rica — Paquet, par M. de Martens), peut toutefois ne produire, en plus de l'effet positif s'attachant à l'arbitrage, qu'un effet limité d'une opinion doctrinale quelconque, et rester isolée. Il en est ainsi dans les cas où la sentence ne reflète que les vues subjectives de l'arbitre et non l'état du droit international positif. Une

telle sentence toutefois, peut avoir une portée politique plus ou moins grande, si elle est rendue par un Chef d'Etat ou un représentant d'un gouvernement.

La coutume se forme graduellement ³¹⁵. Le processus de cette formation présente des phases où sans s'être manifestée d'une façon absolument nette, elle est contenue implicitement dans certains actes ou faits. Les décisions jurisprudentielles aident à sa révélation aux yeux de tout le monde, et à sa reconnaissance par les Etats. La Cour, s'autorisant, entre autres, d'un précédent jurisprudentiel pertinent (Affaire John Anderson), relatif à un délit commis à bord d'un navire étranger que l'Etat, dont le délinquant ressortissait, considéra comme justiciable de ses tribunaux, arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de principe de droit international universellement admis, qui eût consacré la juridiction exclusive de l'Etat du pavillon ³¹⁶.

D'après la Cour, l'importance à attribuer à la jurisprudence internationale pour prouver l'existence d'une règle de droit international, est primordiale. Le gouvernement français soutenait qu'en matière d'abordage une règle de droit international reconnaissait la juridiction pénale exclusive de l'Etat du pavillon. La Cour constate la carence des décisions des tribunaux internationaux sur ce sujet. Par contre, il existe quelques décisions des tribunaux nationaux. La Cour s'abstient de se prononcer sur l'autorité qu'il faut attribuer à leur jurisprudence pour établir l'existence d'une règle de droit coutumier. Elle se borne à constater la division de cette jurisprudence et, par conséquent, l'impossibilité d'en tirer une indication concluante relativement au point litigieux.

L'opinion dissidente de M. Moore, d'autant plus précieuse qu'il déclare se rallier en ce qui concerne la question de principe posée dans le compromis franco-turc à la solution donnée par la majorité de la Cour, contient des indications sur la valeur des décisions des tribunaux nationaux. Ces tribunaux, produits de la législation interne, tirent leur compétence de cette législation et jugent d'après la loi nationale. Ladite loi est censée être dûment applicable en l'espèce, pour autant qu'elle ne contredit pas le droit international. Ainsi, il existe pour les tribunaux internationaux, lorsque les Parties fondent leurs conclusions sur des précédents tirés de la jurisprudence nationale, une nécessité de vérifier la compatibilité de ces jugements nationaux, rendus sur des questions de droit international, avec ce droit. Ces jugements ne sont donc, acceptables que sous bénéfice de vérification ³¹⁷. Toutefois, il existe une présomption en faveur de la

315. A. 10, p. 106.

316. A. 10, pp. 26-7.

317. A. 10, pp. 317.

conformité desdits jugements avec le droit international. Il a eu de nombreux arrêts des tribunaux internes, dit le juge, selon lesquels le droit international doit être considéré comme faisant partie du droit du pays, et, en tant que tel, administré par ses tribunaux dans les cas où il est applicable. Par conséquent, la législation interne ne doit pas être interprétée de façon à violer le droit international si une autre interprétation est possible. En Angleterre, le droit international est censé faire partie dans toute son étendue du droit anglais. Pourtant, comme le remarque le juge cité, ce droit ne fut pas appliqué par le *Court for Crown Cases Reserved* dans l'affaire « Franconia »³¹⁸. L'avis sur la compétence de la C. E. D. laisse voir l'importance que peut avoir au point de vue de la formation de la coutume l'exercice en fait des pouvoirs de juridiction par des autorités internationales (la C. E. D.). La Cour y admet qu'une coutume qui se sera formée grâce à cet exercice puisse se substituer à des conventions internationales³¹⁹.

S'il est vrai que le droit international est censé faire partie du droit interne, en sens inverse, les règles de ce dernier pénètrent et s'implantent dans le droit international. L'influence des Etats est, en effet, prépondérante sur la formation de ce droit. Ainsi, soit en concluant un compromis, ils posent des règles de droit à appliquer par l'arbitre inspirées du droit de leurs pays, soit au cours des débats, dans leurs plaidoiries, inspirées par les tendances du même droit interne, ils influencent la décision du juge, en contribuant ainsi à la formation du droit international. Car, pénétrant dans les sentences des juges internationaux, le droit interne forme des précédents jurisprudentiels qui finissent par devenir une règle coutumière. (V. la jurisprudence des juges des prises maritimes anglais).

L'étude des principes généraux du droit international à laquelle on procède, démontre que ces principes ne sont autre chose que des règles du droit national qui se retrouvent dans beaucoup de législations internes, comme exprimant la conscience juridique universelle.

Elles contribuent pareillement, adoptées par la pratique internationale, à la formation de la règle coutumière. La parenté de ces principes généraux du droit des gens et de la coutume internationale est si grande, que certains auteurs ne distinguent pas entre ces deux notions³²⁰. Les législations nationales peuvent, par conséquent avoir une influence sur la formation du droit international. Toutefois, M. Altamira remarque, que les législations nationales ne peuvent fonder une coutume. Leur portée au point de vue international, se réduirait à indiquer quelle est l'opinion des Etats à l'égard de certaines

318. A. 10, pp. 68-9.

319. B. 14, pp. 46, sq.

320. P.V. C.d.J., pp. 306, 311 (Lord Phillimore).

questions internationales, pour lesquelles les Etats ne se sont pas encore engagés par une convention ou qui n'ont pas donné lieu à une coutume³²¹. Telle n'est pas cependant l'opinion de la Cour. Il suffit, dit-elle, que la pratique unilatérale d'un Etat, législative, administrative ou judiciaire, soit généralement acceptée par d'autres Etats pour qu'il en dérive une règle coutumière³²³.

Le mémoire français afin d'établir l'existence d'une règle coutumière consacrant la compétence exclusive de l'Etat du pavillon, cite *des conventions* corroborant ce qu'il avançait. D'après la Cour, ces traités ont une portée limitée, car ils règlent une matière particulière, étroite et technique, la police des mers. Ils ne sauraient s'appliquer en dehors de ce domaine particulier du droit pénal international. La consécration qu'ils font de la juridiction exclusive de l'Etat du pavillon ne saurait donc être regardée comme l'expression du droit commun, mais plutôt comme la contre-partie des pouvoirs de surveillance, dérogeant au principe de la liberté de la mer, reconnus aux navires d'un Etat à l'égard de navires d'un autre Etat en haute mer³²⁴. En outre, les délits visés par les conventions en question ne mettant en jeu qu'un seul navire ne présentent qu'une analogie lointaine avec celui de l'espèce. Le caractère spécial du domaine régi par ces conventions ne leur permet pas, vu leur nature particulière, d'être prises en considération pour prouver l'existence d'une règle du droit international positif.

Dans l'avis sur la compétence de la C. E. D., la Cour constate que l'effet d'une convention (art. 5 du Statut définitif du Danube) à l'égard d'une pratique internationale consiste à transformer en droit une règle qui ne se fondait que sur une simple tolérance³²⁵. Ceci la dispense d'examiner si, au point de vue du droit international, l'exercice continu des pouvoirs de juridiction par la C. E. D. aurait pu transformer en droit une situation que le gouvernement roumain considérerait due à une simple tolérance. Il est évident que la preuve de la coutume par convention est la plus irréfragable.

Principes généraux du droit international

V. Art. 38 — III.

Etant donné l'existence de lacunes en droit international et vu son évolution constante, la Cour peut se trouver dans une situation

321. A. 10, p. 96.

323. A. 10, p. 27.

324. A. 10, p. 27.

325. B. 14, p. 36-7.

embarrassante faute de droit matériel positif certain, applicable à un litige donné. Il en fut ainsi dans l'affaire du « Lotus ». C'est en vue de donner au juge une base plus large pour ses décisions que le projet du baron Descamps énonçait en 3^e lieu, comme source de droit applicable, « les règles de droit international, telles que les reconnaît la conscience juridiques des peuples civilisés ». Déjà l'art. 7 du projet de la Cour Internationale des Prises mentionnait « les principes généraux du droit et de l'équité » (V. aussi l'art. 2 du projet des 5 puissances). L'admission de cette source se heurta au Comité à une vive opposition de M. Root et de Lord Phillimore. M. Root rattachait la question du droit matériel applicable à celle de la juridiction obligatoire ³²⁶. Les nations ne sauraient se soumettre qu'à une juridiction appliquant des règles de droit positif, connues d'avance. Il se refusait d'admettre qu'il pût y avoir des normes de droit reconnues par les Etats sans faire pour cela partie du droit positif. On ne pouvait, d'après lui, investir la Cour de la mission de légiférer, en empiétant ainsi sur un droit primordial des Etats de déterminer le contenu du droit international. A son avis, lorsque ce droit ne contiendrait pas de norme positive applicable à l'espèce la Cour n'aurait qu'à prononcer un « non liquet » car les Etats n'accepteraient pas d'être assignés devant une Cour qui aurait le droit de trancher les litiges d'après une idée plus ou moins vague qu'elle se ferait des principes du droit international ³²⁷. Quant à lord Phillimore il estimait que le concept des principes généraux pouvait rentrer dans la notion plus générale de la coutume. Car, c'est par la coutume qu'on arrive à la reconnaissance des principes généraux ³²⁸. M. Loder a répondu à ces observations en objectant que la « Cour a justement le devoir de développer le droit, de faire « mûrir » les coutumes et les principes universellement reconnus et de les cristalliser sous la forme de règles positives, en un mot de fixer la jurisprudence internationale » ³²⁹. La baron Descamps de son côté attira l'attention du Comité sur la fréquence de situations en droit international où les nations se trouvent engagées dans des rapports juridiques en dehors de tout accord ou pratique internationale suivie. A de telles situations le juge doit, d'après lui, appliquer la justice objective, qu'il ne découvrira pas uniquement dans son sentiment subjectif du juste et de l'injuste, mais en vérifiant si les normes qu'il applique sont en harmonie avec les prescriptions de la conscience juridique des peuples civilisés. Dans ce cas, le juge agit donc, différemment que lorsqu'il statue *ex aequo et bono*, puisque dans cette

326. P.V.C. de J., p. 306.

327. *Id.*, pp. 286, 293, 307, 314.

328. *Id.*, p. 334.

329. *Id.*, pp. 294, 345.

dernière hypothèse, il se prononce d'après son appréciation subjective. Pour se guider le juge peut avoir recours à la doctrine concordante des auteurs. Il est constant que les obligations pour les Etats peuvent résulter indépendamment de leur volonté concertée, mais à la suite d'un fait unilatéral de l'un d'eux. C'est surtout dans ce cas que l'application de la justice objective s'impose au juge international. D'autres membres du Comité insistaient sur la nécessité pour la Cour d'éviter, autant que possible, des dénis de justice ³³⁰. L'opinion de M. R. Busatti est particulièrement intéressante car elle fut reprise dans l'arrêt du « Lotus ». Cette opinion se résume dans cette formule brève : « ce qui n'est pas défendu est permis ». Un tribunal, tenu d'appliquer le droit positif, peut statuer même en cas d'existence d'une seule règle du droit, en écartant toutes les prétentions qui ne seraient pas fondées sur celle-ci ³³¹. Ceci est exact, mais, comme l'a très bien fait ressortir M. Nyholm, cette opinion repose sur une confusion. Un état de fait international ne constitue pas encore du droit international qui se crée par des procédés spéciaux ³³². Or, l'opinion ci-dessus prend un état de fait pour du droit.

La portée de la discussion qui a eu lieu au Comité des juristes au sujet des pouvoirs de la Cour d'appliquer les principes généraux du droit, fut atténuée en raison de l'exclusion de la rédaction définitive du Statut du principe de la judicature obligatoire. En concluant un accord préalable stipulant la juridiction de la Cour, les Etats déterminent les règles matérielles à suivre par le juge, se mettant ainsi à l'abri d'un jugement rendu selon les règles qu'ils ignorent ou qu'ils ont traditionnellement contestées.

Définition. — Les paroles de M. le baron Descamps citées plus haut contiennent déjà l'indication de la source où il faut chercher les principes généraux du droit international. Ailleurs, il répète que le juge international doit conformer sa décision « aux dictemens de la conscience juridique des peuples civilisés » ³³³. Les principes généraux d'après M. Castberg, sont ceux « que la science du droit international a établis par la généralisation des règles du droit positif, ou en cherchant d'une façon plus ou moins libre une solution juste du litige dans l'esprit du droit international » ³³⁴. M. Spiropoulos, définit les principes généraux comme étant « des conceptions juridiques d'un caractère général contenues dans le droit positif étatique » ³³⁵. Lord

330. *Id.*, pp. 318-19 ; 322-3, 344, 351, 312-314.

331. *Id.*, p. 314.

332. A. 10, pp. 60-61.

333. P.V. C.d.J., pp. 310-311 ; 318-19

334. *R.D.I.L.C.*, 1925, p. 165.

335. Spiropoulos. *Théorie générale du droit international*, p. 97.

Phillimore comprend sous cette expression des « maximes du droit », des principes « qui sont acceptés par toutes les nations in foro domestico », tels certains principes de procédure, le principe de bonne foi, le principe de la chose jugée, etc³³⁶. Toutes ces définitions caractérisent les principes généraux comme étant des normes de droit reconnues, vu leur valeur intrinsèque, par tous les peuples ou la quasi-universalité des peuples.

La caractéristique spécifique de ces normes est leur généralité. Nées dans les systèmes de droit nationaux particuliers, elles deviennent, vu leur caractère rationnel et utile, communes à tous les peuples. Les Romains reconnaissent déjà leur existence. A notre époque, elles sont reconnues non seulement, ce qui se comprend, par les adeptes de l'école du droit naturel, mais même par les positivistes³³⁷. On a vu que les membres du Comité des juristes les ont reconnues également. Les principes généraux du droit sont indiqués comme source du droit applicable dans plusieurs traités d'arbitrage. On trouve, enfin, dans les sentences des juges arbitraux des références à cette source par des expressions telles que : « principes généraux du droit », « le droit commun international », « principes du droit international général » etc... Sont-ce des normes du droit positif ? Lord Phillimore déclare que certains de ces principes ont « le même caractère de droit que n'importe quelle règle formulée », et qu'ils sont « en fait des règles de droit international ». Toutefois, des discussions qui ont eu lieu au Comité des juristes il appert que ses autres membres, MM. Loder, Hagerup etc..., ont considéré que les principes généraux du droit forment des normes qui ne sont pas encore du droit positif, mais qui tendent à le devenir³³⁸. Les expressions employées par le baron Descamps dans son discours au Comité — « justice objective », « norme naturelle », « loi fondamentale de justice », « conscience juridique des peuples civilisés », etc..., prouvent également que les juristes du comité ont eu en vue des normes de droit d'une nature spéciale. Certains auteurs, tel M. Spiropoulos, estiment qu'il s'agit du droit naturel. Les autres, comme M. Cavaglieri, considèrent que les principes généraux du droit se confondent avec la coutume. L'opinion de lord Phillimore ne s'éloigne pas beaucoup de ce dernier avis, lorsqu'il dit que le concept des principes généraux rentre dans la notion de la coutume et que c'est par la coutume qu'on arrive à sa reconnaissance. M. de Lapradelle fait observer également qu'en cherchant à définir la notion des principes généraux, on touche à la question si difficile et encore si

336. P.V.C.d.J., pp. 335, 316.

337. Spiropoulos « Die Allgemeinen Rechtsgrundsätze im Völkerrecht »,

338. P.V.C.d.J., pp. 294, 296.

obscur des limites de la coutume³³⁹. Il convient, donc, de voir dans les principes généraux une étape dans le processus général du développement de la règle coutumière, lorsque cette règle « ne s'est pas encore dégagée d'une façon formelle aux yeux de tout le monde³⁴⁰. Les principes généraux du droit international sont donc des normes de droit qu'on trouve adoptées comme normes du droit positif dans le droit interne des divers États, et qui, étant donné leur valeur intrinsèque et leur caractère général d'utilité et de logique, sont reconnues par l'universalité ou la quasi-universalité des États civilisés. Ils sont, a dit M. de Lapradelle, à la base du droit national. Les coutumes et les traités ne sont par rapport à eux, qu'une forme plus évoluée du droit. On comprend dès lors, que la limite entre la coutume et les principes généraux soit souvent incertaine. La conséquence de la parenté qui existe entre ces deux espèces de normes est que les sources où il faut puiser pour déterminer les principes généraux sont en partie les mêmes que pour la coutume, c'est-à-dire la jurisprudence et les œuvres des auteurs. Etant reconnus par les États, les principes généraux ont une autorité obligatoire dans leurs rapports en tant que source du droit des gens. Ce sont les nécessités de la vie internationale qui conditionnent l'apparition et la reconnaissance des principes généraux. Leur fonction consiste à suppléer au silence des conventions et de la coutume. Ils sont donc appliqués à titre subsidiaire. Ils pénètrent et développent toutes les branches du droit international, là où il est obscur ou douteux. Le projet du baron Descamps, contenait une indication suivant laquelle les diverses sources du droit international devaient s'appliquer dans un « *ordre successif* ». Ces mots disparurent du Statut définitif. Il ne reste pas moins que cette indication garde sa valeur en ce qui concerne l'ordre dans lequel les différentes sources de l'art. 38 du Statut doivent être appliquées. Il existe entre elles une « gradation naturelle », a dit le baron Descamps. L'article les énumère « dans un ordre de précérence naturelle, sans proscrire éventuellement la concordance de plusieurs sources ». D'après lord Phillimore, c'est l'ordre logique dans lequel les différentes sources se présentent à l'esprit du juge³⁴¹.

La coutume et les conventions sont des *leges* spéciales par rapport aux principes généraux, lois générales, et s'appliquent par priorité à ces derniers. Toutefois il ne faut pas établir une séparation trop tranchée entre ces différentes sources. On sait qu'il arrive que la coutume prime le droit conventionnel soit que celui-ci soit contraire au droit international, soit que la coutume lui soit postérieure. Dans

339. P.V.C.d.J., pp. 334-5.

340. A. 10, p. 106 (O.d. de M. Altamira).

341. P.V.C.d.J., pp. 337, 332-3, 318.

l'avis sur la compétence de la C. E. D. la Cour recherche si la coutume n'avait pas supplanté les conventions ³⁴². Les principes généraux ont un caractère supplétif. Mais le juge peut faire simultanément appel à plusieurs catégories de sources, ce qui est une conséquence de la complexité des relations juridiques internationales qu'en sont régies. C'est ainsi en complétant le droit positif, que les principes généraux forment dans un cas concret une source du droit international.

La jurisprudence de la Cour. — Si après cet exposé théorique de la question, on se reporte à la jurisprudence de la Cour, on s'aperçoit que la Cour a appliqué simultanément l'ensemble des sources de droit énumérées à l'art. 38 du Statut. C'est par cette application simultanée des règles positives du droit et des principes généraux, qui contribuent au développement du droit international, que la décision de la Cour donne une expression fidèle de l'idée de justice. Le juge international jouit d'ailleurs d'une liberté traditionnelle dans le choix des règles de droit applicables. Quelques exemples illustreront cette application par la Cour de principes généraux de droit reconnus par la conscience juridique des nations civilisées, qui ne sont, somme toute, comme le remarque M. Verdross, que des règles de droit interne appliquées par analogie ³⁴³. C'est ainsi que dans l'affaire de l'usine de Chorzow (demande en indemnité) où le Reich réclamait une indemnité pour la dépossession par le gouvernement polonais des deux sociétés allemandes en Haute Silésie polonaise, la Cour déclara que « c'est un principe de droit international que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate » ³⁴⁴. Cette règle rationnelle d'équité se retrouve évidemment, dans toutes les législations nationales. Dans l'affaire de la compétence des Tribunaux de Dantzig pour connaître des réclamations pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires dantziens, passés au service polonais, contre l'Administration polonaise des chemins de fer, la Cour énonce un autre principe général, puisé dans la pratique des tribunaux internes, suivant lequel, « la compétence implique le pouvoir de décider quel est le droit matériel applicable en l'affaire à laquelle la compétence s'étend » ³⁴⁵.

Dans l'avis sur l'interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926, la Cour pose encore un principe, notamment « qu'en règle générale, tout organe possédant des pouvoirs juridictionnels

342. B. 14. p. 46

343. Verdross, Cours Ac., 1929, v. pp. 303-4.

344. A. 5, p. 21.

345. B. 15, p. 26.

à le droit de se prononcer en premier lieu lui-même sur l'étendue de ses attributions dans ce domaine ³⁴⁶ ».

Il est à noter que dans l'arrêt « Lotus », la Cour a interprété l'expression « principe de droit international », comme signifiant « les principes en vigueur entre toutes les nations indépendantes », autrement dit, le droit positif. Par cette expression et les expressions analogues, « droit commun », « règle de droit international », que la Cour emploie dans cet arrêt, elle vise souvent la coutume. On s'aperçoit, donc, combien même jusqu'à la terminologie, la limite entre la coutume et les principes généraux est flottante ³⁴⁷.

Les principes généraux du droit qui répondent au critère de MM. de Lapradelle, lord Phillimore, et se rapprochent par leur nature du *jus gentium* du droit romain, ne sont pas les seuls qui existent ni qui aient été énoncés par la Cour. Il y a d'autres principes du droit des gens qui ne sont pas empruntés au droit interne, à la suite de la pratique uniforme des Etats, mais sont nés dans la sphère internationale elle-même. Dans l'avis sur les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, la Cour a consacré un principe de cette catégorie, celui de l'indépendance des Etats ³⁴⁸.

Dans l'arrêt sur les concessions Mavrommatis, elle signale comme corollaire de ce principe le caractère limité de sa juridiction. En même temps, elle énonce une autre « règle générale d'après laquelle les Etats sont libres de soumettre ou de ne pas soumettre leurs différends à la Cour ». Dans l'arrêt sur les écoles minoritaires allemandes la Cour énonce une autre conséquence des « principes régissant la juridiction de la Cour », suivant laquelle les Parties peuvent étendre la compétence de celle-ci au cours de la procédure ³⁴⁹. Dans le même arrêt, la Cour fait allusion au principe général de la subrogation de l'Etat successeur à l'Etat cédant. Dans les deux arrêts sur les concessions Mavrommatis (compétence et fond) se manifeste le caractère subsidiaire des principes généraux. La Cour déclare ne vouloir appliquer que la convention (Protocole XII de Lausanne), droit positif, qu'elle estime « se suffire à lui même ». « Une règle empruntée au droit international général, dit-elle, ne saurait être considérée comme constituant une obligation contractée par le Mandataire que pour autant qu'elle aurait été expressément ou tacitement incorporée dans le Protocole » ³⁵⁰. Dans l'arrêt sur certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise, la Cour se réfère à plusieurs reprises au principe général du respect des droits acquis et au droit international commun, concer-

346. B. 16, p. 20.

347. A. 10, pp. 17, 21, 26, 27, 31.

348. B. 4, p. 25, v. aussi A. 10, p. 18; B. 7, p. 16; B. 5, p. 27

349. A. 15, p. 24.

350. A. 2, pp. 17, 28; A. 5, p. 27.

nant le traitement des étrangers ³⁵¹. Dans la même affaire (demande en indemnité), la Cour examine « le principe général concernant le recours aux instances ouvertes aux particuliers » préalablement à la saisine d'une juridiction internationale ³⁵². La Cour y invoque également un principe qu'on dirait être de nature mixte, tant il semble appartenir au même titre aussi bien à l'ordre interne qu'international. C'est « le principe généralement reconnu par la jurisprudence arbitrale internationale, aussi bien que par les juridictions nationales, qu'une partie ne saurait opposer à l'autre le fait de ne pas avoir rempli une obligation ou de ne pas s'être servi d'un moyen de recours, si la première par un acte contraire au droit a empêché la seconde de remplir l'obligation en question, ou d'avoir recours à la juridiction qui lui aurait été ouverte » ³⁵³.

L'insertion dans le Statut, à titre de source de droit applicable par la Cour, des principes généraux du droit international, qui servent à interpréter et à compléter le droit positif, témoigne que c'est la conviction juridique des nations qui a été considérée par les auteurs du Statut, comme le véritable fondement du droit international. Cette idée a été posée à la base de l'organisation de la Cour.

VI. Article 38. — IV.

En quatrième lieu, l'art. 38 du Statut place « les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit ». D'après M. de Lapradelle, il y aurait une préférence à donner à la jurisprudence sur les auteurs, car les décisions judiciaires sont rendues en vue d'un but pratique, tandis que la doctrine présente rarement des opinions concordantes des auteurs sur une question ³⁵⁴. Une décision ne peut être basée uniquement sur la jurisprudence et la doctrine, qui ne forment pas une source de droit indépendante. Mais elles jouent un rôle important dans l'interprétation des règles de droit douteuses ou pas claires. Ce rôle sera donc particulièrement considérable lorsqu'il s'agira d'interpréter non une règle explicite, mais un principe vague et contesté du droit international qui ne fait que pénétrer dans la conscience des peuples civilisés. La jurisprudence et la doctrine contribueront ainsi à préciser et à développer le droit. L'étude des décisions de la Cour et la lecture des mémoires et exposés des Parties, qui pour étayer leurs thèses accumulent un nombre imposant de décisions jurispru-

351. A. 7, pp. 21-22, 41-42.

352. A. 9, p. 25 ; A. 20-21, p. 19.

353. A. 9, p. 31.

354. P.V.C.d.J., pp. 336, 333 et A. 10, p. 43 (Weiss).

dentielles et de citations d'auteurs, démontrent l'importance du rôle joué par celles-ci. La Cour se réfère fréquemment à la doctrine et aux décisions des tribunaux nationaux et internationaux ³⁵⁵. Elle relève la fréquence de leurs contradictions. La doctrine et la jurisprudence ont, donc, un caractère de source *auxiliaire* du droit des gens. Elle n'ont pas d'autorité par elles-mêmes et ne valent que pour résoudre un cas concret conjointement avec les autres sources du droit international positif, qu'elles élucident et complètent.

VII. *Décisions ex aequo et bono*

L'art. 38 *in fine* du Statut s'exprime ainsi : « La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les Parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono* ». Cet alinéa ne fut ajouté que lors de l'examen de l'avant projet du Statut par la 3^e Commission de la 1^{re} Assemblée de la S. D. N. ³⁵⁶. Les Conventions de 1899 et 1907, ainsi que le projet de la Cour internationale des Prises, permettaient aux Cours qu'ils instituaient de s'écarter des considérations strictement juridiques au moins en l'absence de règles de droit généralement reconnues. Cette faculté n'existe pour la C. P. que de l'accord des Parties. Le sens de l'alinéa cité est interprété différemment. En principe, il signifie que la Cour n'aura le pouvoir, avec l'assentiment des Parties, de trancher le litige en s'écartant du droit strict, *que dans les cas où celui-ci ferait défaut*. Les pouvoirs conférés ainsi par les Parties à la Cour, sont d'une interprétation restrictive. Nous avons expliqué plus haut en quoi l'équité différerait de la justice. La première est une réalisation de la justice dans un cas concret et *à posteriori*. Elle n'offre pas de critère objectif. Le juge est tenu de statuer d'après une appréciation subjective. La faculté donnée par l'art. 38 *in fine* à la Cour est très utile étant donné le caractère peu élaboré du droit international. Elle l'empêche de débouter une Partie fautive de droit applicable. Il existe, en outre, des différends qui, par leur nature, se prêtent malaisément à la solution juridique (tels les différends dits politiques). Les décisions en équité, pour les motifs sus-indiqués, ne valent que pour le cas d'espèce sans pouvoir fonder une jurisprudence.

Jusqu'à présent il n'a pas été fait appel par les Etats au dernier alinéa de l'art. 38 du Statut. L'art. 2 du compromis franco-serbe impose expressément à la Cour l'obligation de trancher le différend entre les deux Etats par application du droit ³⁵⁷. Les Gouvernements intéressés ont réservé à une procédure ultérieure la possibilité de

355. A. 10, pp. 26, 28 ; B. 6, pp. 36 ; B. 8, p. 37 ; A. 20, pp. 45-6 ; B. 14, p. 46 et sq.

356. Documents, p. 211 ; D. 2, Add., p. 171.

357. C-16-III, p. 95.

tempérer la rigueur de l'arrêt juridique par des considérations d'équité.

Pourtant, c'est sur la base de l'alinéa étudié que dans l'affaire des zones franches de la Haute Savoie et du Pays de Gex, les Parties (la France et la Suisse) ont, par leur compromis du 30 octobre 1924 (art. 2), donné à la Cour des pouvoirs *de régler leurs intérêts* au cas où ils n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur le nouveau régime à instituer dans les zones litigieuses, conformément à l'art. 435, al. 2 du T. D. V.³⁵⁸.

Dans l'affaire des emprunts brésiliens, la Cour a interprété restrictivement la liberté que lui accordait le compromis franco-brésilien (art. VI) de s'écarter dans l'appréciation de toute loi nationale applicable de l'un ou de l'autre pays, de l'interprétation qui en fut donnée par la jurisprudence des tribunaux internes respectifs. La Cour estime que la seule façon compatible avec sa nature et ses fonctions soit celle qui consiste à appliquer les vraies règles du droit national, telles qu'elles sont fixées par la jurisprudence nationale, et non pas d'après une interprétation qui lui semblerait la plus juste en l'espèce³⁵⁹.

VIII. *Le droit interne*

L'arrêt sur les emprunts brésiliens nous amène à considérer l'application faite par la Cour du droit interne. Déjà en étudiant les principes généraux du droit international, on a indiqué qu'il s'agissait des principes qui sont à la base du droit national, constituant des principes fondamentaux de justice acceptés par la conscience juridique universelle³⁶⁰. Dans l'arrêt mentionné, M. de Bustamante, en recherchant la loi applicable aux contrats d'emprunts franco-brésiliens, dit que ces contrats, étant de nature privée, sont soumis aux règles du droit national. Dans la fixation de ces règles, il n'y a rien qui soit contraire à la juridiction ou à la compétence de la Cour. « Dans plusieurs problèmes classés, sans aucun doute possible, dans le cadre du droit international public, il advient très souvent qu'aucune règle universelle, conventionnelle ou coutumière, n'a été acceptée ou observée et qu'il faut choisir une règle internationale observée et maintenue par un Etat comme un principe de son droit national. En d'autres termes, et d'accord avec la doctrine très générale en Angleterre et aux Etats-Unis, le droit international public fait souvent partie du droit national. »

Dans l'arrêt sur certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise, la Cour se déclare être l'organe du droit international. Au regard

358. C. 17-1, t. II, p. 492 et t. I, p. 32.

359. A. 20-21, pp. 123-5, 46; C. 16-IV, p. 147.

360. P.-V., C.d.J., p. 310.

de ce droit, « les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des Etats, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives ³⁶¹ ». De même dans l'affaire des emprunts serbes, la Cour dit : « à un point de vue général, on doit reconnaître que la fonction propre de la Cour consiste à trancher des différends entre Etats ou Membres de la S. D. N., sur la base du droit international : l'art. 38 du Statut contient une claire indication dans ce sens ». Cependant, dans le même arrêt, la Cour fait cette réserve : « les cas dans lesquels la Cour appliquera le droit international seront sans doute les plus fréquents, car c'est le droit international qui règle les rapports entre les sujets à l'égard desquels la Cour exerce sa juridiction », pourtant, en dehors des questions de droit international, des différends de pur fait peuvent venir devant la Cour (art. 13 du Pacte et 36, al. 2 du Statut). Il en sera de même, si le différend soumis par deux Etats porte non sur un point de pur fait, mais sur une question qui doit être résolue par application du droit interne d'un pays bien qu'en principe, cette prorogation de juridiction ne puisse avoir lieu qu'en présence d'un accord des Parties ³⁶².

Dans l'arrêt sur les intérêts allemands, la Cour n'a pas été appelée à interpréter la loi nationale polonaise du 14 juillet 1920 comme telle. Elle ne fit qu'apprécier si en appliquant ladite loi, la Pologne avait agi ou non en conformité avec les obligations internationales que lui imposait envers l'Allemagne, la Convention de Genève ³⁶³. Par contre, dans l'avis sur les colons allemands, la Cour est amenée à examiner la loi interne. « La législation allemande, dit-elle, est toujours restée en vigueur sur le territoire cédé par l'Allemagne à la Pologne et pour l'étude de la nature et de l'étendue des droits découlant des contrats litigieux (Rentengut et Pachtverträge) c'est à cette législation qu'il est nécessaire de se reporter ». La question des rapports entre le droit international et le droit interne est controversée en doctrine ³⁶⁴. La solution semble devoir être cherchée dans l'esprit du droit, dans la conviction juridique des peuples que le droit international appartient à un ordre supérieur de droit par rapport au droit interne. La Cour a exprimé cette idée au moins en ce qui concerne les conventions, (avis sur les « communautés » gréco-bulgares). « C'est un principe généralement reconnu du droit des gens, dit-elle, que, dans les rapports entre Puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles du traité ». En effet, les traités contiennent des stipulations expresses sur l'obligation des Etats de

361. A. 7, p. 19.

362. A. 20-21, pp. 19-20 et pp. 79-80 (A. Novacovitch).

363. B. 6, p. 29.

364. Spiropoulos, « Grundsätze », etc., pp. 70-83.

conformer leur droit interne avec les engagements internationaux qu'ils ont contractés (Art. 2 al. 1^{er}, art. 5 de la Convention gréco-bulgare de Neuilly-sur-Seine du 27 novembre 1919 ; art 18 de la Convention VI de Lausanne du 30 janvier 1923). Cette obligation a été proclamée par la Cour en termes exprès dans l'avis sur l'échange des populations grecques et turques et dans celui sur la compétence des tribunaux de Dantzig ³⁶⁵. Dans l'affaire du « Lotus », la Cour déclare qu'elle n'est pas appelée à se prononcer sur la conformité de l'art. 6 du Code pénal turc, comme tel, avec les principes du droit international, ni sur l'application de cet article par les autorités turques. La question de l'application de cet article « ne concerne que le droit interne et ne pourrait intéresser le droit international que dans la mesure où une règle conventionnelle ou la possibilité d'un déni de justice entreraient en ligne de compte ³⁶⁶ ».

Lorsqu'il arrive à la Cour de s'occuper d'une question de droit interne, p. ex. lorsqu'elle a du examiner la validité des concessions Mavrommatis, au point de vue du droit turc, elle ne s'en occupe que « comme d'une question préalable, non pas comme d'un point de droit rentrant, de par sa nature intrinsèque dans sa juridiction propre ³⁶⁷ ». Dans l'affaire de certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise, le défendeur (la Pologne) alléguait que le contrat du 24 décembre 1919 et le transfert de la propriété de l'usine de Chorzow par le Reich aux sociétés allemandes, seraient entâchés de fictivité ou de fraude. La Cour fait observer « qu'en exercice de la juridiction visée par l'art. 23 de la Convention de Genève, elle n'examinera qu'en tant qu'un point incident et préliminaire la question d'existence éventuelle de droits au regard de la législation allemande ». La Cour a précédemment établi qu'au point de vue du droit international, la transaction dont il s'agit (vente de l'usine aux Sociétés par le Reich), était effective et de bonne foi. Dans son arrêt 11, en interprétant l'arrêt 7, la Cour déclare y avoir constaté qu'au point de vue du droit civil allemand, la Société Silésienne avait valablement acquis le droit de propriété sur l'usine et cette constatation est passée en force de chose jugée ³⁶⁸.

Dans les deux arrêts sur les emprunts serbes et brésiliens, la Cour indique la façon dont elle interprète et applique le droit interne. Deux voies s'ouvrent devant elle, soit d'appliquer la loi nationale d'après une interprétation qui lui paraît la plus juste en l'espèce ; soit d'appliquer cette loi conformément au sens fixé par la jurisprudence

365. B. 17, pp. 32-3 ; B. 10, p. 20 B. 15, pp. 26-7.

366. A. 10, pp. 24, 15 et 34 (O. d. de M. Loder).

367. A. 5, p. 29 ; A. 11, p. 23.

368. A. 7, p. 42 ; A. 13, p. 20.

nationale. Elle opte pour cette deuxième voie. « Tout en étant tenue d'appliquer le droit interne lorsque les circonstances l'exigent, dit-elle, la Cour, qui est une juridiction du droit international, et qui, en cette qualité, est censée connaître elle-même ce droit, n'est pas obligée de connaître également les lois nationales des différents pays ». Elle se procure donc, la connaissance de ce droit soit à l'aide des preuves qui lui fournissent les Parties, soit en procédant à des recherches. Or, en appliquant le droit national d'un pays, il faut qu'elle l'applique comme on l'applique dans ce pays, sinon elle risquerait d'appliquer d'autres règles que celles qui y sont appliquées effectivement. Et ce n'est qu'à l'aide de la jurisprudence d'un pays donné qu'elle pourra déterminer comment la loi est vraiment appliquée dans ce pays. Ainsi, p. ex., la droit français est constitué par les lois françaises, telles qu'elles sont appliquées en France par la Cour de Cassation et les tribunaux ³⁶⁹. Evidemment, au cas où la jurisprudence est partagée, la Cour jouira de pouvoirs d'appréciation.

L'arrêt sur les emprunts serbes contient, aussi une indication que souvent les règles de droit national régissant les obligations contractuelles privées, sont communes à plusieurs Etats et sont incorporées dans des conventions ou établies par des coutumes. Dans ces cas, la question de savoir quelle est la loi applicable à un rapport contractuel donné, est tranchée par des tribunaux nationaux. par application de ces conventions ou de ces coutumes. La Cour doit, pour déterminer quelle est la loi applicable aux obligations contractuelles entre les Etats serbe-croate et slovène et les porteurs des titres français, procéder de la même façon que les tribunaux internes.

Il existe certaines questions qui, bien qu'étant de droit international, échapperaient à la compétence de la Cour ne pouvant y entrer que par voie préalable ou incidente. Dans l'affaire sur certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise, le Gouvernement polonais alléguait que les actes qui lui étaient incriminés ne constituaient pas une liquidation, comme le prétendait le Gouvernement allemand, mais étaient entrepris en exécution de l'art. 256 du T. D. V. La Cour, qui s'était déclarée compétente pour connaître de l'affaire, en vertu de l'art. 23 de la Convention de Genève, et obligée d'examiner l'exception polonaise tirée de l'art. 256 du T. D. V., observe qu'elle ne peut connaître de l'interprétation du T. D. V. et des autres stipulations internationales (art. 19 de la Convention d'Armistice et la clause première du Protocole de Spa du 1^{er} décembre 1918), invoquées par la Pologne, qu'à titre de question préalable ou incidente à l'application

369. A. 20-21, pp. 46 ; 123-5 ; 151-2 (Pessoa).

de la Convention nommée, et ce n'est qu'à ce point de vue qu'elle a le pouvoir de s'en occuper. A ce propos, la Cour pose le principe suivant : « l'interprétation d'autres accords internationaux que ceux pour lesquels elle est compétente rentre incontestablement dans la compétence de la Cour, si cette interprétation doit être considérée comme incidente à la décision d'un point pour lequel elle est compétente »³⁷⁰.

370. A. 7, p. 25. A.6, pp. 17, 18 et 15.

QUATRIEME PARTIE

INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

Par l'interprétation d'un traité on cherche à dissiper les doutes sur sa signification. Au Comité des juristes on attribuait à la fonction interprétative de la Cour une importance primordiale¹. Dans son rapport au Conseil (XXXI^e session de Bruxelles), M. le vicomte Ishii qualifia la Cour de « juridiction dont l'une des attributions spéciales est d'interpréter les traités »². L'interprétation juridictionnelle de la Cour consiste à interpréter les traités au cours de l'examen des différends internationaux qui lui sont soumis. Interpréter les traités constitue, en effet, sa tâche la plus importante.

Dans l'ordre international le traité correspond à la loi ou à l'acte juridique du droit interne. Le but du traité est de produire un effet de droit, de créer ou d'éteindre une obligation d'un Etat au profit d'un autre. On distingue, généralement, les traités lois et les traités contrats. Leur autorité est d'ailleurs égale, ils ne diffèrent que par leur objet. Parmi les traités contrats on range les traités de paix et les traités emportant cession du territoire. Les traités lois sont des traités normatifs. Ils prennent souvent la forme de traités collectifs. La jurisprudence de la Cour permet d'étudier deux espèces de règles relatives aux traités : celles sur leur conclusion, rédaction, validité, effets et extinction ; d'autres, sur la méthode et les procédés techniques employés par la Cour aux fins de leur interprétation.

1. P.V., p. 293, Root.

2. B. 10, p. 13.

CHAPITRE I

THEORIE GENERALE DES TRAITES

I. — En concluant un traité, l'Etat agit dans l'exercice de sa souveraineté. La conclusion d'un traité ne constitue pas un abandon de la souveraineté par l'Etat, bien que souvent le traité lui soit imposé. Pourtant, le Gouvernement allemand a prétendu dans l'affaire « Wimbledon » qu'il existait certains droits souverains, (tels que le droit de se déclarer neutre), que l'Etat ne peut aliéner par convention. L'Allemagne n'aurait pu renoncer à ce droit par l'art. 380 du T.D.V. car c'est un droit personnel et imprescriptible qui forme un élément de sa souveraineté. En conséquence elle se crut autorisée de fermer le passage du canal de Kiel au vapeur « Wimbledon » qui transportait du matériel de guerre à destination de la base navale polonaise de Dantzig. La Cour n'a pas admis ce raisonnement, en l'écartant en ces termes : « La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre, apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat »³. Dans l'avis 2 donné sur la compétence de l'O. I. T. pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, la Cour refusa de s'écarter dans son interprétation du « sens exact des termes mêmes du Traité »,

A son avis, il est impossible sous prétexte que l'établissement de l'O. I. T. comporte une renonciation à certains droits qui dérivent de la souveraineté nationale, d'admettre l'interprétation restrictive des textes régissant la compétence en question⁴. Dans l'affaire des décrets de nationalité, la Cour établit que le § 8 de l'art. 15 du Pacte

3. A. 1, p. 25 ; B. 10, p. 21.

4. B. 2, p. 22.

contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance des Etats en ce qui concerne les affaires que le droit international reconnaît comme étant de leur domaine réservé. Cependant, cette indépendance peut être restreinte par des engagements que l'Etat aura pris envers d'autres Etats⁵. Les exemples cités démontrent quels effets restrictifs la conclusion d'une convention peut avoir sur la souveraineté et l'indépendance d'un Etat en apportant des limitations, même à sa compétence exclusive.

I. — A la base de l'interprétation des traités se trouve la règle « *pacta servanda sunt* », les Traités font la loi des Parties, leurs signataires. Cette règle est l'expression du principe de bonne foi. Les traités dérivent leur force obligatoire du consentement des Etats qui les ont conclus. Ces Etats doivent les exécuter de bonne foi. Dans l'avis 15, (affaire de la compétence des tribunaux de Dantzig) la Cour exprima ainsi cette idée : « La Pologne soutenait que les tribunaux de Dantzig ne peuvent appliquer les dispositions de Beamtenabkommen parce qu'elles n'ont pas été dûment insérées dans le droit national polonais ; la Cour devrait faire observer que la Pologne en tout cas ne pourrait se prévaloir d'une objection qui, selon l'interprétation donnée par la Cour au Beamtenabkommen, équivaldrait pour la Pologne à se fonder sur la non exécution d'une obligation qui lui a été imposée par un engagement international⁶ ». Cette phrase exprime une des conséquences de l'effet obligatoire des engagements internationaux qui consiste dans l'obligation pour les Etats qui les ont conclus de conformer leur droit interne avec ces engagements internationaux⁷. Dès lors, un manquement à cette obligation engage la responsabilité de l'Etat coupable. C'est un fait d'expérience que le plus souvent les tribunaux internationaux s'occupent et interprètent la loi nationale d'un Etat pour vérifier la conformité de la législation de cet Etat avec les engagements internationaux qu'il a contractés envers d'autres Etats ou même, plus largement, avec les principes généraux du droit international. Dans l'affaire de l'usine de Chorzow, la Cour a examiné la conformité de la loi polonaise du 14 juillet 1920 avec la convention de Genève germano-polonaise⁸. Dans l'avis sur la désignation du délégué ouvrier néerlandais, la Cour fit ressortir la nature de l'engagement qui découle de l'art. 389 § 3 du T.d.V. « L'engagement stipulé dans ce 3^e paragraphe, dit-elle, n'engendre pas un simple devoir moral. Il fait partie du traité et constitue une obligation qui lie les Parties contractantes entre elles⁹ ».

5. B. 4, pp. 24-6 ; A. 10, p. 18.

6. B. 15, pp. 26-27.

7. B. 10, p. 20 ; B. 17, p. 32 ;

8. A. 7, p. 19, aussi A.I., p. 30.

9. B. 1, p. 18.

III. — La conclusion du traité est le résultat d'actes complexes. Les principales phases de la procédure de la conclusion du traité sont la négociation, la signature et la ratification. Tout traité passe par les deux premières de ces phases. Par contre, la troisième n'est pas obligatoire. La clause facultative visée à l'art. 36 du Statut de la Cour, qui constitue un traité collectif liant tous les Membres de la S. D. N. qui l'ont signée, n'a pas besoin de ratification pour devenir obligatoire. Pourtant, d'habitude, elle est signée sous réserve de ratification.

A notre époque, la plupart des constitutions prévoient la nécessité de la ratification des traités. La ratification est un acte d'ordre international qui doit être accompli par un organe compétent pour représenter l'Etat à l'étranger. D'habitude, c'est au Parlement ou au chef de l'Etat qu'incombe cette obligation. Les Gouvernements ne sont pas tenus de ratifier le traité signé par leurs plénipotentiaires¹⁰. Un exemple récent du désaveu du plénipotentiaire par son Gouvernement a été fourni par le désaveu du ministre hongrois, comte Czaky, par le Gouvernement de Budapest, dans l'affaire des optants hongrois.

Le contrôle de l'acte de ratification au point de vue constitutionnel et, plus généralement, les pouvoirs pour vérifier les conditions de validité des traités sous divers rapports appartiennent-ils à la Cour ? Dans la Jurisprudence de la Cour on trouve peu de choses sur la négociation et la signature des traités.

Plus bas on verra dans quelle mesure la Cour a tenu compte dans son oeuvre d'interprétation, des travaux préparatoires. Il est évident qu'un traité non signé, ne lie pas l'Etat¹¹. La Cour a affirmé la nécessité de la ratification pour la validité du traité dans l'affaire relative à la juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder. Dans cette affaire il s'agissait de savoir si la Convention de Barcelone était ou non opposable à la Pologne qui ne l'a pas ratifiée. La question se compliquait du fait de l'existence pour les signataires du T. D. V. (art. 338), d'un engagement qui les obligeait d'accepter que certaines dispositions de ce traité fussent remplacées par d'autres. C'est en exécution de cet article 338 que fut conclue la Convention de Barcelone. D'après l'arrêt de la Cour, les Parties contractantes n'ont pas voulu mettre de côté, vu l'absence d'une indication formelle du traité en ce sens, cette règle importante du droit international, conformément à laquelle les conventions ne sont rendues opérantes et ne deviennent obligatoires pour les Parties, à quelques exceptions près, qu'après la ratification. D'ailleurs, la Convention de Barcelone elle

10. A. 2, p. 57 (Moore).

11. B. 14, p. 27.

même stipule qu'elle est sujette à la ratification. La Cour en conclut que la Convention est inopposable à la Pologne¹².

Dans l'affaire de la compétence de la Commission Européenne du Danube un important argument de la thèse roumaine était tiré du fait que la Roumanie n'a ni signé ni ratifié le Traité de Londres de 1883 qui étendait la juridiction de la Commission au secteur de Galatz Braïla. La Cour n'a pas attaqué de front cet argument. En effet, de tout ce qui précède il résulte qu'elle serait mal venue de le faire. Si elle rejetta l'argumentation roumaine c'était parce que le Statut définitif du Danube signé par la Roumanie, qui détermine l'étendue territoriale des pouvoirs de la Commission, a fixé ces pouvoirs, en ce qui concerne le secteur contesté, d'une façon suffisamment nette et précise par référence à ce qu'ils étaient dans le passé. La Cour établit que pour le secteur nommé la pratique internationale, c'est-à-dire la coutume, est venue compléter et, dans une certaine mesure, remplacer les règles désuètes des traités en vigueur. Au cours de son raisonnement, soit dit en passant, la Cour pose une règle importante d'interprétation logique des traités. Un traité international, dit-elle, ne saurait être interprété comme maintenant « une situation incertaine et précaire », qu'il fut destiné à régler¹³. D'après la Cour, un Acte international (le Règlement de navigation et de police pour le secteur Braïla-Portes de Fer, joint en annexe au Traité de Londres), peut avoir, bien que non mis en vigueur, un intérêt au point de vue de l'interprétation, indépendamment de la valeur qui s'attache audit traité lui-même, car cet acte fournit des indications sur la manière d'envisager les questions discutées qu'avaient eue à l'époque les signataires du Traité de Londres et la Commission Européenne qui a élaboré le Règlement¹⁴. Ajoutons, que certains traités n'exigent pas la ratification. A cette catégorie, on l'a mentionné, appartient la disposition facultative, visée par le Statut. Il faut y ajouter l'Accord d'Athènes du 1^{er} décembre 1926 dont quelques articles ont été mis en vigueur, en raison de leur urgence, aussitôt après la signature et avant toute ratification de l'Accord. L'art. 405 du T. D. V. a apporté une modification à la procédure régulière de la conclusion des traités¹⁵.

IV. — En dehors des conditions formelles, les conventions internationales doivent satisfaire, comme on peut le déduire par analogie avec le droit interne, à des conditions de fond. Comme tout contrat, une convention pour être valide suppose un accord libre des Parties. Toutefois les règles sur les vices du consentement qui peuvent entâ-

12. A. 23, pp. 19-22.

13. B. 14, pp. 26-28.

14. D. p. 57. V. aussi B. 8, p. 33 sur la valeur du Traité de Sèvres du 10 août 1920.

15. Verdross, Cours Ac., 1929, p. 432.

cher un contrat, ne reçoivent pas en droit international la même application qu'en droit interne. En effet, tout traité de paix, conclu à la suite d'une guerre, renferme en lui un élément de contrainte. D'ailleurs, même en temps de paix, également, les traités sont conclus sous la pression de nécessités plus ou moins impérieuses d'ordre politique, économique et autre. On a exposé plus haut (l'affaire Wimbledon) que la Cour a écarté la thèse du Reich, d'après laquelle il existerait certains droits souverains inaliénables. Pourtant, certains vices du consentement rendent le traité nul. Tel, par exemple un traité entâché d'un vice d'erreur essentielle. C'est la délicate mission de l'interprète que de dégager le sens du traité que ses rédacteurs ont voulu lui donner. Aux fins de son exégèse il s'attachera soit au texte du traité, soit même d'une façon accessoire, il recherchera des éléments pour son interprétation en dehors du texte. La Cour a affirmé à plusieurs reprises cette idée qu'il fallait donner au traité « le sens qui est commandé par ses termes formels. Ce serait une singulière interprétation, dit-elle, que de faire dire à un traité exactement le contraire de ce qu'il dit »¹⁶. Une erreur essentielle peut résulter d'une fausse croyance des négociateurs du traité à la réalité du fait, ou à l'authenticité d'un document etc. qui les détermineraient à le conclure. Dans l'avis cité (la compétence de la Commission Européenne du Danube), la Roumanie a soutenu que le Statut définitif du Danube (art. 6) devait être examiné conjointement avec « un Protocole spécial » de la Conférence du Danube d'après lequel la Commission Européenne n'aurait entre Galatz et Braïla que des compétences techniques (entretien du chenal navigable et du service de pilotage). La Roumanie affirmait que si le sens du Protocole était autre, elle ne l'aurait pas signé. Il y aurait donc eu dans ce cas une erreur de sa part, au moment des négociations, sur la portée du document. La Cour n'attacha pas une importance décisive aux fausses croyances des négociateurs. Ils voulaient, dit-elle, maintenir sur le Danube entre Galatz et Braïla la situation existant avant la guerre, sans que tous les délégués à la Conférence fussent bien au courant de ce qu'elle était en réalité¹⁷.

Au moment des négociations, une des Parties contractantes d'un traité peut avoir été victime d'un dol, soit de la part de son co-contractant, soit de la part d'une tierce personne. La jurisprudence de la Cour n'offre pas d'exemple d'instance où une Partie eût allégué avoir contracté sous l'influence de manœuvres dolosives. Il faut reconnaître que les cas de dol dans la conclusion des traités, sont excessivement rares. En effet, d'après M. Plumley, les traités sont conclus à la suite

16. A. 1, p. 25.

17. B. 14, pp. 31-2.

d'une mûre réflexion par des diplomates érudits ayant pesé le sens et la portée de chacun des termes des actes qu'ils élaborent ¹⁸.

Les explications ci-dessus fournies sur les conditions de fond et de forme dont l'accomplissement est nécessaire pour la validité du traité et afin qu'il puisse produire des effets entre les co-contractants, permettent de comprendre pourquoi la Cour a décliné dans l'avis 14 tout effet obligatoire entre les Parties au soi-disant « Protocole interprétatif » (Annexe 11 au n. 68 de la Conférence du Danube). Dans cette affaire, la Roumanie a soutenu que l'art. 6 du Statut définitif du Danube devait être interprété conjointement avec le Protocole. Or, le Protocole, dit la Cour, n'est pas une interprétation authentique du Statut ; il ne constitue pas un accord international entre les Parties au Statut définitif ; il n'y est pas annexé, comme ceci fut le cas pour de nombreuses interprétations des articles du Statut insérées dans le Protocole final, n'y même mentionné. Le Protocole interprétatif n'a donc d'autre valeur que celle des travaux préparatoires dont il fait partie ¹⁹. Dans le même avis, la Cour affirma qu'un acte qui n'avait pas la valeur d'un accord international (Règlement de navigation et de police pour le secteur Braïla-Porte de fer, joint en annexe au traité de Londres de 1883) comme n'ayant jamais été mis en vigueur, peu pourtant être utile et présenter un intérêt pour l'interprétation d'un autre acte ou traité, en l'espèce du Traité de Londres ^{19 bis}.

Dans l'affaire de la Carélie Orientale et dans celle de l'expulsion du Patriarche oecuménique la question posée à la Cour fut relative à la possibilité pour un Etat de s'engager envers un autre par un acte unilatéral, une déclaration concomittante au traité. En ce qui concerne la première de ces affaires, lors de la conclusion du traité de paix russo-finlandais de Jourieff (Dorpat) du 14 octobre 1920, une déclaration concernant l'autonomie de la Carélie Orientale fut insérée, au nom de la délégation russe, au procès-verbal de signature du Traité. Or, tandis que la Finlande soutenait qu'elle formait partie de l'accord conclu entre les deux pays et que le Traité a été signé à condition que la Déclaration eût la même force obligatoire que ses propres stipulations, le Gouvernement soviétique déniait tout caractère contractuel à la Déclaration, affirmant qu'elle était faite à titre purement informatif ²⁰. La Cour s'étant déclarée incompétente pour juger cette affaire, n'a pas eu à se prononcer sur la question. Quant à l'affaire de l'expulsion du Patriarche oecuménique (Monseigneur Constantin Araboglou), à qui le 30 janvier 1925, les autorités turques intimèrent

18. Ralstone, « Law and procedure », p. 6.

19. B. 14, pp. 34-5.

19 bis. -d- pp. 57-8.

20. B. 5, pp. 20-22.

l'ordre, de quitter Constantinople, elle est liée à celle de l'échange des populations grecques et turques, et fut soulevée incidemment par M. Politis lors de l'examen par la Cour de cette dernière affaire. D'abord, la Cour s'est refusée de la traiter, car elle n'a pas été soumise expressément à son avis par le Conseil ²¹. Plus tard, le 14 mars après l'expulsion du Patriarche, le Conseil résolut d'adresser sur requête du Gouvernement grec, nonobstant l'opposition turque, une demande d'avis consultatif à la Cour sur la question suivante : « Les exceptions d'incompétence formulées par le Gouvernement turc dans sa lettre du 1^{er} mars qui est communiquée à la Cour, interdisent-elles au Conseil de connaître du recours formulé par le Gouvernement hellénique dans son télégramme au Secrétaire général de la S. D. N. en date du 11 février 1925 ? » ²². Le gouvernement turc opposait au recours du Gouvernement grec l'exception d'incompétence tirée du caractère interne de l'institution du Patriarcat de Phanar qui échappait, par conséquent, à la compétence de la S. D. N. D'après lui, le Patriarche devait être régulièrement échangé. La thèse hellénique, mieux fondée, consistait à affirmer le caractère international du différend pendant. En expulsant comme échangeable le Patriarche les autorités turques ont méconnu leurs engagements internationaux. En effet, à la Conférence de Lausanne, la question des habitants grecs de Constantinople et celle du Patriarcat œcuménique furent séparées, et la Convention de l'échange obligatoire des populations ne visait ni le Patriarche ni le Saint-Synode Patriarcal. La question qui se posait aussi et qui nous intéresse plus spécialement était de savoir si la déclaration enregistrée au procès-verbal de la Conférence et contresignée, par laquelle le délégué turc, Ismet pacha, renonça à l'éloignement du Patriarcat de Constantinople, avait la force d'un engagement d'ordre international ²³. La Cour n'a pas eu à statuer sur cette question le Gouvernement hellénique ayant retiré sa demande après règlement direct du différend avec la Partie adverse.

Les traités conclus entre deux Etats ne doivent pas être en contradiction ou incompatibles avec les engagements antérieurement pris par l'un de ces Etats envers un troisième ni en général avec la coutume ou les principes généraux du droit international. L'existence d'une telle prétendue contradiction se trouve alléguée dans la thèse allemande développée dans l'affaire Wimbledon (v. *supra*). Mais ce n'est que la contradiction avec un traité antérieur qui entraîne la nullité absolue du traité. Le traité doit répondre aux besoins réels des Etats contractants sinon il tombe en désuétude. Autrefois le traité fut signé

21. B. 10, p. 17.

22. C. 9 - II, p. 14.

23. -d- pp. 92-6.

en vertu des pleins pouvoirs. Avec le développement du régime constitutionnel c'est l'échange des ratifications qui donne autorité au traité sans effet rétroactif à la date de la signature.

V. — Il arrive qu'un traité signé soit mis en vigueur à une date postérieure, comme ce fut le cas pour le Traité de Versailles, qui ayant existé depuis le 28 juin 1919 à l'état de traité signé, n'est entré en vigueur entre l'Allemagne et la Pologne que le 10 janvier 1920. Mais ce n'est que le transfert effectif de la souveraineté sur la partie de la Haute Silésie attribuée à la Pologne qui a fait produire à ce traité tous ses effets au regard des Etats signataires²⁴.

Les traités n'ont d'effets qu'entre les Etats contractants. La question si un traité peut bénéficier à un Etat tiers, fut soulevée dans l'affaire de l'usine de Chorzow. La Cour a déclaré que la Pologne qui n'était Partie contractante ni à la Convention d'armistice de 1918 ni au Protocole de Spa de 1920, ne pouvait se prévaloir de ces deux actes. La Cour constata qu'il n'y avait pas eu, non plus, d'adhésion ou d'accession tacite ultérieure de la part de la Pologne aux deux actes nommés. Or, dit la Cour, les actes en question ne prévoyant pas la faculté pour d'autres Etats d'y adhérer, pareille faculté ne se présume pas ; on ne peut présumer l'extension *ipso facto* des stipulations de ces actes à des Etats tiers ; « un traité ne fait droit qu'entre les Etats qui y sont parties. Dans le doute, des droits n'en découlent pas en faveur d'autres Etats²⁶ »

Dans son ordonnance du 19 août 1929 sur l'affaire des zones franches de la Haute Savoie et du pays de Gex, la Cour a effleuré la question de la reconnaissance en droit international de la « stipulation pour autrui ». Le différend franco-suisse concernait une région limitrophe française, attenante au canton de Genève. C'est en vertu de traité de 1815, qu'une zone franche a été créée dans cette région par le recul des lignes douanières françaises de la frontière politique du pays. Or, l'art. 435 du Traité de Versailles contient une disposition, suivant laquelle les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'en conséquence « il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ». La Cour déclara que l'art. 435 du Traité de Versailles n'était pas opposable à la Suisse, qui n'était pas Partie au traité, que dans la mesure où elle l'avait elle même accepté²⁷. Cette acceptation de la Suisse est contenue dans

24. A. 7., pp. 29-30.

26. -d- pp. 27-9 et p. 84 (Lord Finlay).

27. A. 22, p. 17.

l'annexe 1 dudit article. Mais elle a eu lieu avec des réserves. Il fut spécifié, notamment, que le Conseil fédéral suisse ne donnait pas son consentement à l'abrogation des zones ou au changement quelconque au régime douanier tant qu'un accord entre la France et la Suisse ne serait pas intervenu. La France de son côté se réserva le droit de faire coïncider sa frontière douanière avec sa frontière politique et, après quelques années de pourparlers infructueuses avec la Suisse, elle mit à exécution l'avertissement contenu dans la réserve. La thèse soutenue par le Gouvernement français consistait à dire que la Suisse n'était pas Partie aux divers traités relatifs aux zones contestées (Protocole du 3 novembre 1815 ; déclaration de Vienne du 20 mars 1815 à laquelle la Suisse a accédé par un acte de la Diète de la Confédération helvétique ; traité de Paris du 20 novembre 1815) et n'avait jamais eu un droit acquis au maintien des zones franches. Or, les autres Parties aux actes internationaux mentionnés ont consenti à l'abrogation du régime des zones. D'après la Cour, bien que la Suisse n'ait accédé ni au Protocole, ni au traité de Paris, l'art. 435 al. 2 du Traité de Versailles, avec ses annexes n'a pas abrogé, ni n'a eu pour but de faire abroger les stipulations anciennes relatives aux zones franches. Il en résulte que lesdits actes internationaux ont créé un droit en faveur d'une puissance tierce, la Suisse, qui est fondée à s'opposer à toute modification de ce droit.

Dans l'affaire des décrets de nationalité, la France contesta à la Grande-Bretagne la faculté de se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée en raison du caractère synallagmatique de la Convention consulaire franco-italienne qui garantit en termes exprès la conservation de leur nationalité aux ressortissants italiens en Tunisie ²⁸.

Dans l'affaire de la compétence des tribunaux dantzikoïsis la Cour déclara : c'est « un principe de droit international bien établi, que le Beamtenabkommen, accord international, ne peut comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers » ²⁹. Les traités internationaux ne produisent, donc d'effets qu'entre les Etats, et rien qu'entre les Etats contractants.

Il a été exposé que la ratification des traités est une règle importante du droit international. La plupart des traités prévoient expressément cette ratification pour que le traité entre en vigueur (v. art. 143 du Traité de Lausanne). Au moment de l'introduction de la requête grecque du 13 mars 1924 (affaire des concessions Mavrommatis) le Traité de Lausanne et les actes complémentaires ne furent pas encore en vigueur. Cet événement n'est survenu que le 6 août 1924. Or, la

28. B. 4, pp. 30,1.

29. B. 15, p. 17.

requête grecque se basait, sur le Protocole XII annexé à ce traité. La Cour jugea qu'il était spécial au Protocole de déployer ses effets à l'égard de situations juridiques remontant à une époque antérieure à sa mise en vigueur. Le Protocole visait, en effet, la protection des droits acquis, la reconnaissance des concessions à la suite d'un changement de la souveraineté en Palestine. Or, ces droits se trouvaient surtout exposés durant la période qui précédait sa mise en vigueur³⁰.

Dans le même arrêt la question se posa si le Mandat britannique pour la Palestine (art. 1) invoqué par la Partie demanderesse, la Grèce, qui était en vigueur au moment de l'introduction de la requête grecque, pouvait être valablement invoqué pour les différends engendrés par des événements antérieurs à sa conclusion, c'est-à-dire si la Cour était compétente *ratione temporis*. La Cour fut d'avis « que, dans le doute, une juridiction basée sur un accord international s'étend à tous les différends qui lui sont soumis après son établissement ». Ce dictum s'autorisait du fait que les traités d'arbitrage font d'habitude des réserves au sujet de différends plus haut spécifiés. En l'absence d'une telle réserve, la Cour est fondée à retenir l'affaire pour statuer au fond³⁰.

VI. — Certaines clauses des traités ne sortent pas leurs effets en tout état de cause. Il en est, qui ne s'appliquent qu'en temps de paix. Selon certains auteurs, c'est le cas pour les conventions de commerce et des communications qui contiendraient ainsi en elles-mêmes une réserve implicite, suspendant leur application en cas de survenance de certains événements. D'après MM. Anzilotti et Huber l'état de paix est la condition de l'application de l'art. 380 du Traité de Versailles, relatif à la liberté de passage dans le canal de Kiel des navires de guerre et de commerce, « de toutes les nations en paix avec l'Allemagne ». Cet article n'affecterait pas le droit de l'Allemagne de se déclarer neutre lorsque sa sécurité même l'exige. En outre, la Russie n'étant pas signataire du Traité de Versailles, les devoirs de neutralité de l'Allemagne à son égard demeurerait intacts (A.I.).

La jurisprudence de la Cour illustre plusieurs modes de l'extinction des traités. Le traité peut prendre fin à la suite du développement d'une règle coutumière postérieure. C'est ce qui a eu lieu, d'après la Cour, dans l'affaire de la Compétence de la C. E. D. La Cour a constaté en examinant les actes internationaux définissant les pouvoirs de la C. E. D., que ces pouvoirs comprenaient des compétences tant techniques que juridiques. Pourtant, elle remarqua qu'une situation de fait, génératrice d'une coutume était intervenue et s'était

30. A. 2, pp. 33-4.

31. B. 14, p. 46.

substituée à la situation juridique telle qu'elle résultait des actes pertinents. Dans son avis, elle examina, donc le caractère des pouvoirs que la C. E. D. exerça en fait avant la guerre dans le secteur Galatz Braïla.

Un traité antérieur peut être abrogé par la conclusion d'un traité postérieur. Un problème connexe avec celui étudié est relatif à la hiérarchie des traités. Certains traités ont une autorité plus grande que les autres. D'autre part, il y a des traités qui se réfèrent à ou incorporent d'autres traités. Le Statut de la Cour est un pareil traité d'un ordre supérieur. Il tire son autorité du nombre de ses signataires, et de leur volonté de créer une juridiction internationale suprême. La Cour a, dans plusieurs affaires vérifié la conformité des compromis des Parties (qui sont des traités d'un ordre inférieur) avec les stipulations de son Statut (A. 20, 21). Dans l'affaire des zones franches, la Cour a formellement affirmé la nécessité pour les Parties d'établir leurs compromis, par lesquels elles saisissent la Cour des différends internationaux « en tenant exactement compte des formes dans lesquelles il appartient à la Cour de manifester son opinion selon les termes mêmes des actes constitutionnels (Pacte, Statut, Résolutions de l'Assemblée et du Conseil de la S. D. N.), qui régissent son activité »³². Or, le Pacte et le Statut sont des traités d'un ordre supérieur.

L'affaire des Concessions Mavrommatis contient un exemple de l'incorporation d'un traité (Protocole XII du Traité de Lausanne) par un autre (Mandat britannique pour la Palestine)³³. Dans l'affaire de l'échange des populations (B. 10), la Turquie a soutenu que l'art. 2 de la Convention de Lausanne du 30 janvier 1923 contenait un renvoi à la législation turque en ce qui concerne la définition de la notion « établis » pour distinguer la population échangeable de la non échangeable. Ceci revenait à dire que la Convention incorporait, en ce qui touche la définition envisagée, la législation nationale des pays intéressés (Turquie et Grèce). Dans l'affaire de l'Usine de Chor-zow, la Cour pose le principe que les Parties peuvent par un traité postérieur et spécial déroger à un traité antérieur et général, comme ce fut le cas de l'art. 4 de la Conv. de Genève par rapport au Traité de paix. Pour le même motif dans l'affaire des concessions Mavrommatis, la Cour admet la possibilité que le Protocole XII de Lausanne puisse primer le Mandat pour la Palestine³⁴.

Les traités sont le plus souvent conclus pour un délai déterminé. Ils prennent fin après l'expiration du délai convenu. Suivant l'opinion

32. A. 22, p. 13.

33. A. 2, pp. 26-30-1.

34. A. 7, p. 29 ; A. 2, p. 30.

doctrinale dominante, les traités perpétuels contiennent au profit de chacune des Parties contractantes une clause de dénonciation, sous entendue. Souvent, les conditions de la dénonciation ou de la modification d'un traité sont fixées dans le traité lui-même (v. art. 46 du traité sino-belge du 2 novembre 1865³⁵). L'abrogation du traité est tacite lorsque le traité, entre les mêmes Parties, postérieur en date contient des clauses incompatibles avec le traité antérieur en date. (Traité du 17 juillet 1875 (art. 5), abrogé par l'arrangement franco-britannique du 18 septembre 1897 art. 1 § 2³⁶).

Enfin, les traités prennent fin lorsque les conditions générales auxquelles doit avoir lieu leur exécution ont été essentiellement modifiées depuis la conclusion. Les Etats sont alors, en droit d'invoquer la *clausula rebus sic stantibus*. Cette faculté de dénonciation unilatérale se justifie lorsque dans l'opinion manifeste des deux Parties contractantes au moment de la conclusion du traité, les circonstances qui ont changé, constituaient une condition sous-entendue de sa validité. La France a fait usage de cette faculté dans l'affaire des décrets de nationalité et dans celle des zones franches. Dans la première de ces affaires il fut soutenu que les traités de la Grande Bretagne avec la Tunisie et le Maroc, deux Etats soumis plus tard au régime de protectorat, ayant été conclus pour une durée indéterminée, ces traités seraient devenus caducs « l'établissement d'un régime juridique et judiciaire conforme à la législation française ayant créé un nouvel état de choses qui priverait le régime capitulaire de sa raison d'être »³⁷.

Dans l'affaire des zones franches, la thèse française était basée sur le raisonnement suivant. La France aurait le droit d'abroger le régime des zones établi par les traités de 1815, en raison d'un changement essentiel intervenu dans les circonstances ayant existé à l'époque de la conclusion, desdits traités, où il a été tenu compte de ces circonstances, desorte que le changement intervenu a rendu leurs stipulations inapplicables. Ce changement de circonstances allégué consistait dans le fait qu'à l'époque de la conclusion des traités de 1815, le canton de Genève restait en dehors des douanes suisses. La franchise douanière des zones fut créée pour faciliter le ravitaillement du canton. En 1849, cette situation fut modifiée par la Suisse qui a institué à la périphérie de la Confédération une ligne douanière fédérale (péages fédéraux). En même temps elle supprima les taxes cantonales de transit qu'avaient à payer les produits destinés à, ou provenant d'autres pays que les cantons limitrophes. A la suite de cette réforme la Suisse entière bénéficia d'une franchise qui n'était établie que pour

35. A. 8.

36. C. 2, pp. 156-9; B. 4, p. 29.

37. B. 4, p. 29.

les rapports des zones avec Genève³⁸. La Cour remarqua que l'art. 435 al. 2 du Traité de Versailles n'autorisait pas une abrogation du régime douanier décrit en raison de cette non conformité des stipulations anciennes avec les circonstances actuelles. L'article ne fait que donner la faculté à la France et à la Suisse de régler par un accord entre elles le régime des zones franches³⁹.

Dans l'affaire des emprunts serbes, Me Devèze avait développé la doctrine connue en droit anglo-saxon sous le nom « d'estoppel ». D'après cette doctrine la perte d'un droit stipulé dans un traité peut résulter à la suite d'une situation de fait prolongée, tolérée, ou d'actes accomplis par le titulaire en opposition avec ce droit. Cette doctrine procède d'une conception sociale et finaliste du droit. La Cour ne l'a pas admise en l'espèce. A son avis, la manière d'agir ultérieure des Parties est indifférente pour la démonstration des termes des contrats d'emprunt. Si les emprunteurs n'ont pas versé les francs-or, cela ne prouve pas qu'ils n'ont pas été promis. D'autre part, il n'a pas eu de déclaration claire et non équivoque des porteurs qui eût autorisé l'Etat débiteur de conclure que la situation antérieurement stipulée fût modifiée⁴⁰.

38. C. 17-1, pp. 521-2.

39. A. 22, pp. 16-17.

40. C. 16-III, pp. 156 ; A. 20 ,pp. 38-9.

CHAPITRE II

PROCEDES TECHNIQUES D'INTERPRETATION

La question s'il existe des règles d'interprétation des traités est débattue en doctrine. Dans les lignes qui suivront on tâchera de dégager les règles d'interprétation jurisprudentielle suivies par la Cour Permanente.

Précédemment, on a noté que l'activité de la Cour s'était exercée presque exclusivement à interpréter les traités, conventions et protocoles signés à l'issue de la guerre de 1914-18. Les arrêts 4 et 11 et l'avis 8 permettent de formuler quelques règles sur l'interprétation jurisprudentielle authentique. La Cour a aussi interprété ses propres Statut et Règlement, le Pacte de la S. D. N. et les décisions des organisations internationales. Commissions fluviales etc. Ces actes internationaux diffèrent par leur nature de ceux du premier groupe.

I. *Interprétation grammaticale et logique du texte.* — Le but de l'interprétation se réduit dans chaque cas spécial à celui de dégager « quel est le sens exact des *termes* mêmes du Traité » ⁴¹. Dans l'arrêt « Wimbledon » la Cour déclara qu'elle ne saurait aller, sous couleur d'interprétation restrictive jusqu'à refuser à l'art. 380 du T. D. V. le sens qui est commandé par *ses termes formels*. « Ce serait une singulière interprétation dit-elle, que de faire dire à un traité exactement le contraire de ce qu'il dit » ⁴². La voie de la Cour est, dès lors, nettement tracée. Indépendamment de toute autre considération, elle consiste à rechercher le sens exact du traité en s'attachant, d'abord au texte. Dans l'avis 7, la Cour exprima la même idée. L'interprétation ne doit pas être contraire aux termes mêmes du traité. Aussi affirmer, comme le faisait la Pologne en interprétant l'art. 4 al. 1 du Traité des Minorités du 28 juin 1919, que la nationalité polonaise n'est reconnue qu'aux individus nés sur les territoires cédés à la Pologne de parents

41. B. 2, p. 22.

42. A. 1, pp. 25-6.

y étant domiciliés, non seulement au jour de la naissance de ces individus, mais aussi à l'époque de l'entrée en vigueur du traité, équivaudrait, d'après la Cour, à « ajouter au texte et le dépasser ». « Une telle affirmation est en contradiction avec les termes de la stipulation qu'elle prétend interpréter et elle ne trouve pas d'appui dans les précédents fournis par la pratique internationale »⁴³.

Texte clair. — La Cour, en se conformant aux paroles célèbres de Vattel, n'a pas cherché à interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation. Un texte clair et précis, dont le sens est manifeste et ne conduit pas à l'absurde doit être pris tel que, sans rien y ajouter ou en retrancher. La Cour a exprimé ainsi cette idée. « Le devoir de la Cour est nettement tracé. Placée en présence d'un texte dont la clarté ne laisse rien à désirer, elle est tenue de l'appliquer tel qu'il est, sans qu'elle ait à se demander si d'autres dispositions auraient pu lui être ajoutées ou substituées avec avantages »⁴⁴.

Dans l'arrêt « Wimbledon » la Cour affirma « que l'art. 380 (T. V.) est formel et ne prête à aucune équivoque ». Il résulte du T. D. V. que le canal de Kiel est devenu une voie internationale. Son régime, dit la Cour, n'est pas modifié, par l'éventualité d'un conflit entre deux puissances demeurées en paix avec l'Allemagne, sinon « le Traité n'aurait pas manqué de le dire. Il ne l'a pas dit, et, sans doute il n'a pas voulu le dire ». Remarquons, que la Cour appliqua la même règle d'interprétation, même en ce qui concerne les actes qui ne sont pas des traités. Telle fut son attitude p. ex. à l'égard de la décision de la Conférence des Ambassadeurs, du 28 juillet 1920 qui avait le caractère d'une sentence arbitrale. Les opinions postérieures émises par cette Conférence ne sauraient d'après la Cour, influencer l'interprétation des termes parfaitement clairs de la décision⁴⁵.

Lorsque le texte est clair, la Cour fait prévaloir l'interprétation littérale sur toute autre. « Les stipulations du traité de Versailles, dit-elle, relatives au Canal de Kiel se suffisent donc à elles-mêmes ». Elles n'ont pas besoin, sous peine de devenir souvent superflues, d'être complétées ou interprétées à l'aide de celles des premières sections de la Partie XII, visant les voies navigables intérieures de l'Allemagne⁴⁶.

Les termes du texte doivent être interprétés selon leur sens naturel. Ainsi dans l'avis sur le Service postal polonais du port de Dantzig

43. B. 7, pp. 17-8.

44. B. 7, p. 20, v. aussi A. 1, pp. 22-3; B. 17, p. 19.

45. B. 8, p. 36.

46. A. 1, pp. 23-4.

la Cour prend l'expression « service postal » dans son sens ordinaire. « En l'absence de réserve expresse, dit-elle, on ne peut déduire du texte d'un traité des limitations ou des restrictions quelconques à cet égard, tant ces limitations offriraient un caractère exceptionnel »⁴⁷. Dans l'arrêt 3 (Interprétation du Traité de Neuilly, Art. 179, Annexe, § 4) la Cour déclare « qu'il convient plutôt d'interpréter la définition relative à chacune des catégories de réclamations, mentionnées au § 4, selon son sens naturel et de rechercher dans quelles partie du traité la responsabilité correspondante a été établie »⁴⁸.

Il est arrivé (Compétence de l'O. I. T. pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'Agriculture) que le sens courant d'un mot, (celui du mot « industrie ») fut mis en doute. La Cour eut alors recours à l'exégèse étymologique en consultant des dictionnaires d'une grande autorité (Littré, d'Oxford), qui donnent les divers sens du mot en question.

Le contexte. — La Cour prend les mots dans le sens qu'ils ont dans le contexte » L'adjectif « industriel », dit-elle dans l'avis cité, est peut-être le plus communément employé, surtout en français, à propos des arts et métiers ou des industries manufacturières, et c'est probablement cette acception qu'on lui donne naturellement, à moins que le contexte n'indique qu'il doit être interprété différemment. Mais c'est le contexte qui est le critère définitif »⁴⁹. Aussi la Cour prend-elle en considération la place et l'acception des termes examinés dans la Partie XIII du Traité de Versailles. Dans l'avis sur le service postal polonais à Dantzig, la Cour donne également à l'art. 150a de l'accord de Varsovie l'acception qu'il reçoit à la lumière des articles qui le précèdent et qui le suivent⁵⁰. Il est parfaitement juste que le Traité doive être lu dans son ensemble, car, comme l'a expliqué la Cour dans l'avis 2 cité ci-dessus, il est inadmissible de « déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières »⁵¹. Dans l'avis 1 (désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la 3^e Conférence Internationale du Travail) où la tâche de la Cour, comme elle le précisa elle-même, consistait à interpréter les dispositions du § 3 de l'art. 389 du Traité de Versailles, la Cour s'en acquitta en examinant le texte dudit article dans son ensemble⁵².

47. B. 11 p. 37.

48. A. 3, p. 7, v. aussi A. 23, p. 26.

49. B. 2, pp. 34-5.

50. B. 11, p. 37.

51. B. 2, p. 22.

52. B. 1, p. 16.

Dans l'avis 4 (décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc) la Cour remarque que l'interprétation qu'elle donne, résulte d'une part, des termes mêmes du § 8 de l'art. 15 du Pacte, de l'autre « elle est également en harmonie avec l'ensemble de cet article »⁵³.

Les exemples cités montrent que la Cour s'attache dans son interprétation, d'abord au texte, et, plus spécialement à sa lettre. Ceci la met à l'abri de tout reproche de partialité.

Pluralité de textes. Version en plusieurs langues. — Les traités sont fréquemment rédigés en deux ou plusieurs langues. En l'absence d'une stipulation expresse en sens contraire, tous les textes font loi. Si telle stipulation existe, un seul texte fera foi, c'est à ses termes qu'on s'attachera pour interpréter le traité. Les autres textes n'auront, au point de vue de l'interprétation, qu'une valeur subsidiaire. Dans l'arrêt sur les concessions Mavrommatis, la Cour a eu à interpréter l'art. 11 du Mandat britannique sur les pouvoirs de l'Administration de la Palestine, et notamment la signification des mots : propriété publique (public ownership), contrôle public (public control). D'après la Cour, le texte anglais du Mandat est plus étroit que le texte français, mais, dit-elle, « placée en présence de deux textes investis d'une autorité égale, mais dont l'un paraît avoir une portée plus étendue que l'autre, elle a le devoir d'adopter l'interprétation restreinte qui peut se concilier avec les deux textes et qui, dans cette mesure, correspond sans doute à la commune intention des Parties. » Cette conclusion s'impose en l'espèce avec d'autant plus de force qu'il s'agit d'un acte réglant les obligations de la Grande-Bretagne en tant que Puissance mandataire pour la Palestine et dont le texte primitif a probablement été rédigé en anglais⁵⁴. La Cour a donc cherché à adopter une interprétation en harmonie avec les deux versions, n'annulant aucune d'elles. D'après l'opinion de M. Moore la version française du Mandat n'est qu'une traduction « littérale », dont il faut se méfier, une telle traduction ne constituant souvent qu'un mot-à-mot pouvant altérer ou détruire le sens de l'autre texte⁵⁵. Dans l'avis sur l'échange des populations grecques et turques la Cour déclara que « la Convention de Lausanne ayant été rédigée en Français, il est naturel de tenir compte du sens que revêt, dans cette langue le terme litigieux « établissement » Ce terme tant d'après son étymologie « que dans les habitudes courantes du langage, comporte deux éléments essentiels, savoir : la résidence et la stabilité »⁵⁶.

53. B. 4, p. 24.

54. A. 2, pp. 18-9.

55. A. 2, pp. 69-70.

56. B. 10, p. 18.

Dans l'avis sur la compétence de l'O. I. T. la Cour constata que l'usage des mots français « industrie », « industriel » n'était pas essentiellement différent de celui des mots anglais « industry », « industrial » et que leur sens primitif et général comprenait aussi cette forme de travail productif qu'est l'agriculture⁵⁷. La Cour tient compte, étant donné que les versions française et anglaise du Traité de Versailles ont la même autorité, de la portée que ces termes ont dans les deux langues, ainsi que des difficultés qu'il y avait à rendre, dans une traduction d'une à l'autre, l'idée donnée, par des termes ayant la même consonnance dans les deux langues mais qui n'eussent dans aucune d'elles un sens, ni trop large, ni trop restreint⁵⁸.

Dans l'avis sur les décrets de nationalité enfin, la Cour néglige une légère différence de rédaction des textes français et anglais de la Résolution du Conseil du 4 octobre 1922. La rédaction du § 8 de l'art. 15 du Pacte, remarque-t-elle, n'est pas non plus exactement identique dans les deux langues. Mais la Cour estime que ces différences de rédaction n'ont aucune importance juridique⁵⁹.

Interprétation logique. — La Cour ne se borne pas à donner une interprétation purement littérale et grammaticale d'un texte. Dans l'affaire de la juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, elle remarque « qu'il ne suffit pas, pour y avoir recours, que l'analyse purement grammaticale d'un texte ne donne pas des résultats certains; il y a bien d'autres moyens d'interprétation, en particulier le recours aux principes qui régissent la matière à laquelle le texte à trait ». En l'espèce, ces principes étaient ceux du droit fluvial international⁶⁰. Dans la même affaire la Cour affirma que les dispositions « spéciales à l'Elbe, Oder, Niémen » de la Partie XII, du T. D. V. devaient être interprétées à la lumière des dispositions générales communes à ces fleuves⁶¹. Dans l'affaire « Wimbledon », la Cour examine l'art. 380 aussi bien quant à sa lettre, que quant à son esprit et rapproche ses dispositions relatives au régime du canal de Kiel de celles qui gouvernent les autres voies navigables intérieures de l'Allemagne (art. 321 à 327). Evidemment, l'interprétation logique s'impose lorsque l'interprétation grammaticale ne donne pas de résultats satisfaisants. Voici l'opinion de MM. Anzilotti et Huber à ce sujet : « Il faut retenir d'abord, disent-ils, que pour l'interprétation des contrats que sont les conventions internationales, il convient de tenir compte de la complexité des rapports entre les Etats et du

57. B. 2, p. 34.

58. B. 2, p. 38.

59. B. 4, pp. 21-2.

60. A. 23, pp. 126-7.

61. —d— p. 30.

fait que les parties contractantes sont des entités politiques indépendantes. S'il est vrai que, lorsqu'un texte conventionnel est clair, on doive l'accepter tel quel, sans en restreindre ou en étendre le sens littéral, il n'en est pas moins vrai que les mots n'ont de valeur que pour autant qu'ils sont l'expression d'une idée ; or, il ne faut pas supposer qu'on ait voulu adopter une idée qui conduise à des conséquences contradictoires ou impossibles ou qui, selon les circonstances, doivent être considérées comme dépassant la volonté des parties. C'est là que doit s'arrêter l'interprétation grammaticale de tout contrat et notamment des traités entre nations ». Ces lignes d'une plénitude merveilleuse donnent un véritable programme et peuvent servir d'un guide précieux au juge. D'autre part, comme l'avait fait ressortir M. Gidel, il faut tenir compte, en interprétant un texte qu'aucune disposition du droit écrit n'est placée dans l'espace vide. Il faut prendre en considération l'ensemble du droit régissant une matière ⁶².

Lorsque l'interprétation littérale d'un texte conduit à un résultat absurde, elle doit être rejetée. Interprétant l'art. 389 § 3, du Traité de Versailles, (avis sur la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas) qui prescrit que les délégués d'un pays donné à la Conférence Internationale du Travail seront désignés d'accord avec « les organisations professionnelles les plus représentatives », la Cour refuse de donner raison à la thèse, suivant laquelle seule l'organisation numériquement, ne fût-ce que d'une façon insignifiante, la plus forte doit être prise en considération, nonobstant l'existence d'autres organisations, qui prises ensemble, groupent le plus grand nombre de membres. A son avis, une telle interprétation s'écarte de l'esprit de l'article interprété, et ne peut être imposée que par « un texte non équivoque » du traité. « Même en admettant, dit-elle, qu'une telle interprétation soit conciliable avec la lettre du § 3 de l'art. 389, elle n'est pas acceptable » ⁶³. Le traité doit être interprété non seulement de façon qu'il ait un sens, mais, en outre, que par ce sens il tende à un résultat positif qu'on peut raisonnablement en attendre. Dans l'affaire des zones franches la Cour affirme que dans le doute les clauses d'un compromis (qui est un accord international) doivent, si cela n'est pas faire violence à leurs termes, être interprétées d'une manière permettant à ces clauses de déployer leurs effets utiles ⁶⁴. Dans l'affaire de la frontière entre la Turquie et l'Irak, la Cour déclare : « il est naturel que tout article destiné à fixer une frontière, soit, si possible interprété de telle sorte que, par son application intégrale une

62. A. de Lapradelle, *Recueil de la jurisprudence des T.A.M.*, IV, p. 250, Paris, 1927 ; et *R.D.I.*, 1927, pp. 101 et ss.

63. B. 1, pp. 22-3.

64. A. 22, p. 13.

frontière précise, complète et définitive soit obtenue »⁶⁵. Dans l'affaire de la compétence de la Commission Européenne du Danube, la Cour refuse d'interpréter le Statut définitif du Danube de façon à perpétuer les divergences de vues qui s'étaient manifestées entre les Puissances représentées dans la Commission européenne, au sujet de l'article premier du Traité de Londres, car une telle interprétation « comporterait le maintien, à l'égard du réseau du Danube, d'une situation incertaine et précaire »⁶⁶.

L'examen purement grammatical d'un texte s'avère insuffisant lorsque soit le texte n'est pas assez clair, soit la situation qu'il régit est particulièrement complexe. La Cour a alors recours à l'interprétation logique et subsidiairement à d'autres procédés d'interprétation. Elle cherche à dégager, tout en recherchant le sens et l'esprit du texte et sans s'en détacher ou se mettre en opposition avec ses termes, la volonté des co-contractants. A cet effet, elle examine d'abord, le texte lui-même, ensuite, les travaux préparatoires, en considérant les circonstances qui ont accompagné la conclusion du Traité et la façon dont il fut appliqué. C'est la recherche de la volonté en dehors du texte, car, comme la Cour l'avait dit elle-même, son rôle consiste, avant tout, « à déterminer ce dont sont convenues les Hautes Parties contractantes »⁶⁷.

Ce qui caractérise l'interprétation logique, par opposition à l'interprétation littérale, c'est que le juge recherche l'intention des Parties et, par conséquent, le sens du texte incertain ou obscur, par des procédés autres que ceux de l'exégèse purement grammaticale et étymologique. Les procédés logiques sont nombreux. Les plus couramment employés par la Cour, d'une façon souvent combinée sont le raisonnement par analogie, la méthode comparative, l'emploi des arguments à contrario et à fortiori, l'interprétation extensive ou restrictive, la recherche du but du traité etc...

Voilà des exemples où la Cour a cherché à établir le sens du texte en considérant le but du traité et son esprit.

Dans l'avis sur la frontière turco-irakienne, elle remarque que l'interprétation de l'art. 3 § 2 du Traité de Lausanne qui irait à l'encontre de celle qui donne au Conseil de la S. D. N. les pouvoirs de trancher le litige anglo-turc d'une façon définitive et obligatoire pour les Parties, en déterminant ladite frontière, « serait incompatible avec les termes de l'art. 3 dont l'interprétation, telle qu'elle s'impose tant au point de vue grammatical et logique qu'au point de vue du rôle assi-

65. B. 12, p. 20.

66. B. 14, p. 27.

67. B. 13, p. 23.

gné à cet article par le Traité de paix, a été donnée plus haut⁶⁸. Dans l'avis 13 déjà cité, la Cour voit la confirmation de l'intention des Hautes Parties contractantes, « de conférer à l'O. I. T. des pouvoirs très étendus pour collaborer avec elles au sujet des mesures à prendre en vue d'assurer un régime de travail humain et la protection des travailleurs salariés », dans l'économie tout entière de la Partie XIII du T. D. V. La Cour a d'abord découvert cette intention en examinant les diverses dispositions dudit Traité⁶⁹.

Dans l'avis sur l'interprétation de l'Accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (Protocole final, art. IV), la Cour remarque qu'il est « incompatible non seulement avec le texte de l'art. IV du Protocole final, mais encore avec l'esprit qui se dégage », d'attribuer le droit de saisir l'arbitre, visé à l'article, soit aux membres isolés ou à un groupe des membres grecs ou turcs de la Commission mixte gréco-turque, soit à l'un des Etats signataires du Protocole final⁷⁰. Dans l'affaire du monastère de Saint Naoum, il existait dans la Commission de délimitation serbo-albanaise des divergences d'opinion au sujet de l'attribution du Monastère, dues au fait que le texte du Protocole de Londres de 1913, tel qu'il a été modifié par la Conférence des Ambassadeurs le 9 novembre 1921, prêtait aux différentes interprétations⁷¹. La Cour, en se prononçant sur la question de l'attribution du Monastère, dépouilla toute une série de textes, qui, à son avis, fixaient l'interprétation des décisions de la Conférence des Ambassadeurs pertinentes. « L'analyse des termes des textes émanant de la Conférence de Londres n'aboutit pas à un résultat précis », dit la Cour, car, des arguments sérieux existent en faveur de différentes interprétations possibles de ces textes en ce qui concerne le Monastère de Saint Naoum⁷². En particulier, pour interpréter la décision de Londres du 11 août 1913 (expression « jusqu'à Saint Naoum ») la Cour, ne trouvant aucun autre point de repère, a rapproché cette expression de celle du même paragraphe, « jusqu'à Phtélia », qui *selon les données de l'affaire*, signifie « Phtélia compris »⁷³.

De même, dans l'affaire de Jaworzina, la Cour après avoir examiné les termes mêmes de la décision du 28 juillet 1920 de la Conférence des Ambassadeurs qui fixait la frontière polono-tchécoslovaque dans les trois régions (Teschen, Orava, Spitz), chercha la confirmation de la conclusion à laquelle elle est arrivée à la suite de cette exégèse littérale, dans des arguments logiques (analogie juridique), en compa-

68. B. 12, p. 23.

69. B. 13, p. 18.

70. B. 16, pp. 25 et 23.

71. B. 9, p. 15.

72. B. 9, p. 21.

73. B. 9, p. 20.

rant la décision en question avec la sentence arbitrale. Elle constata que son interprétation était corroborée par *les circonstances* qui ont accompagné la décision. Celle-ci donnait une solution définitive au sujet de la frontière litigieuse et déployait immédiatement ses effets ⁷⁴.

Analogie. — Dans l'affaire de la Commission de l'Oder, la Cour se refusa de « modifier la conclusion à laquelle elle est arrivée sur la base de l'interprétation directe du texte applicable en l'espèce », et écarta les arguments d'analogie, tirés par les Parties de certaines stipulations des traités de paix concernant d'autres fleuves, tels que la Moselle et le Danube ⁷⁵. Ceci prouve le caractère *subsidaire* des procédés logiques. Dans l'affaire « Wimbledon », la Cour affirme également que, les stipulations du T. D. V. relatives au canal du Kielse suffisent à elles-mêmes. Le sens de l'art. 380 et d'autres dispositions relatives au canal de Kiel et la pensée qui les a inspirées ne doivent pas être cherchés, sous peine de rendre ces dispositions superflues, dans un argument d'analogie avec les dispositions de la 1^{re} section de la Partie XII du Traité qui s'occupe des voies navigables intérieures de l'Allemagne, mais dans un argument à *contrario* ⁷⁶. Dans l'avis sur la Compétence de l'O. I. T. pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron, la Cour ayant pris à titre d'exemple, aux fins de son raisonnement, l'industrie boulangère, a eu recours, pour établir la compétence contestée, à des arguments tirés des cas analogues des autres industries (métier de coiffeur, fabrication des allumettes, peinture) ⁷⁷.

Il faut rapprocher du raisonnement par analogie, les méthodes comparative et historique, dont la Cour a usé dans l'arrêt 8, où elle a examiné l'historique du développement des conventions générales d'arbitrage pour dégager les principes qui sont à la base de l'institution d'arbitrage ⁷⁸.

Interprétation restrictive et extensive. — Dans l'avis sur le service postal polonais à Dantzig, répondant à la prétention de Dantzig qui, sous prétexte que les droits postaux de la Pologne furent accordés en dérogation du monopole postal de Dantzig, suggérait l'interprétation restrictive, favorable à Dantzig, des textes concédant ces droits, la Cour posa cette règle utile. « De l'avis de la Cour, les règles quant à l'interprétation restrictive ou extensive des dispositions d'un traité, ne peuvent être appliquées que dans les cas où les méthodes ordinaires d'interprétation ont échoué. C'est un principe fondamental

74. B. 8, p. 29.

75. A. 23, p. 30.

76. A. 1, p. 24.

77. B. 13, pp. 12, 19-20.

78. A. 9, pp. 21-2; aussi A. 23, p. 26-8; B. 14, pp. 27-8, 38-46; B. 7, p. 17.

d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes. En l'espèce, l'interprétation donnée par la Cour des diverses stipulations contractuelles n'est pas seulement raisonnable elle est de plus appuyée par les divers articles tant pris isolément que considérés dans leurs rapports entre eux » ⁷⁹. La jurisprudence de la Cour affirmée dans plusieurs décisions, est orientée nettement dans le sens de la non admission de l'interprétation restrictive dans les cas, où le texte étant douteux, cette interprétation restreindrait le moins la liberté des Etats. L'argument tiré du souci de restreindre le moins cette liberté, ne justifie pas aux yeux de la Cour, l'interprétation restrictive. « Cet argument, dit elle, juste en lui-même, ne doit être employé qu'avec la plus grande prudence. » C'est seulement si après l'épuisement de tous procédés tant grammaticaux que logiques « l'intention des Parties n'en reste pas moins douteuse, qu'il y aura lieu de se prononcer pour l'interprétation la plus favorable à la liberté des Etats » ⁸⁰.

La même idée fut exprimée dans l'affaire de la frontière entre la Turquie et l'Irak. « Si le texte d'une disposition conventionnelle n'est pas clair, dit la Cour, il y a lieu en choisissant entre plusieurs interprétations possibles de retenir celle qui comporte le minimum d'obligations pour les Parties ». Pourtant, en l'espèce, la Cour a trouvé que le texte de l'art. 3 du Traité de Lausanne était parfaitement clair ⁸¹. De même, dans l'affaire « Wimbledon », la Cour n'a pas accepté l'argumentation allemande d'après laquelle, le droit au libre passage du Canal du Kiel s'analysant en une servitude de droit international à la charge de l'Allemagne, les textes qui l'imposaient devraient être interprétés restrictivement comme toute modification ou diminution du droit de souveraineté ⁸². Par contre, la Cour a interprété restrictivement l'art. 15 al. 8 du Pacte car il apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents ⁸³. Dans l'affaire de l'usine de Chorzow (compétence), la Cour n'a pas admis l'interprétation restrictive de l'alinéa premier de l'art. 23 de la Convention de Genève, qui aurait exclu du champ d'application de cette Convention les réclamations pécuniaires, pour le motif qu'une telle interprétation aurait été contraire aux conceptions fondamentales qui ont caractérisé le mouvement en faveur de l'arbitrage général ⁸⁴.

79. B. 11, pp. 39-40.

80. A. 23, p. 26.

81. B. 12, p. 25.

82. A. 1, p. 24, aussi B. 2, p. 22.

83. B. 4, p. 25.

84. A. 9, pp. 21-2.

Or, le désir de favoriser l'arbitrage international, dit la Cour, conduirait plutôt à admettre l'interprétation extensive. Enfin dans l'arrêt sur les concessions Mavrommatis, la Cour n'a pas admis non plus l'interprétation restrictive comme ne découlant pas naturellement de la formule très générale du texte français de l'art. 11 du Mandat britannique pour la Palestine ⁸⁵.

Interprétation extensive. — Dans l'affaire de l'Oder et dans l'affaire des concessions Mavrommatis, la Cour eut recours à l'interprétation basée sur l'examen « des principes qui semblent être généralement admis en matière de contrats » et sur la recherche « des intentions probables des Parties » ⁸⁶. C'est l'exemple de l'interprétation extensive, telle que la concevaient les auteurs classiques (Grotius). L'intention des Parties en considérant le but du traité et les motifs qui ont présidé à sa conclusion est recherchée encore par la Cour dans l'affaire « des communautés bulgares ». La Cour estime nécessaire de rappeler le but général que la Convention gréco-bulgare du 27 novembre 1919 sur l'émigration volontaire a eu pour objet d'atteindre et elle interprète cette convention en tenant compte de ce but général, qui est « par une émigration réciproque aussi large que possible, d'éliminer ou de réduire dans les Balkans les foyers d'agitation irrédentiste » ⁸⁷. Dans l'affaire de l'acquisition de la nationalité polonaise, la Cour en l'interprétant le traité polonais des minorités a tenu compte des problèmes que ce genre de traités était destiné à résoudre ⁸⁸. Dans l'affaire de l'usine de Chorzow, la Cour pose la règle suivante au sujet de l'interprétation de l'art. 23 de la Convention de Genève : « il convient de s'attacher, dit-elle, non seulement à l'évolution historique des conventions d'arbitrage et à leur terminologie, ainsi qu'au sens grammatical et logique des mots employés, mais aussi et surtout à la fonction qui doit, selon la volonté des Parties contractantes, être attribuée à cette disposition ». Or, le but de cette disposition est d'assurer le respect des intérêts qu'elle vise. Aussi l'interprétation qui « irait à l'encontre du but plausible et naturel de la disposition » est-elle inadmissible. Pour écarter une conclusion, tirée du but d'une disposition, telle que l'art. 23, il faudrait dit la Cour, soit une intention contraire des Parties contractantes, exprimée en termes suffisamment clairs, soit l'existence d'une autre disposition de la Convention qui pourvoirait à ce but ⁸⁹. Dans le même arrêt,

85. A. 2, p. 18.

86. A. 5, p. 30.

87. B. 17, p. 19.

88. B. 7, p. 15.

89. A. 9, pp. 24-5.

soit dit en passant, la Cour a usé d'autres procédés d'interprétation logique, tels que le rapprochement de divers textes, et l'argument à fortiori. En ce qui concerne l'emploi du premier de ces procédés, les résultats auxquels elle est arrivée, sont négatifs. Car, dit-elle, « vu la différence fondamentale entre la nature des clauses compromissaires et le but de la classification des différends dans des stipulations générales d'arbitrage, aucune conclusion ne saurait être tirée des unes part rapport à celles des autres⁹⁰. Par contre, l'argument à fortiori l'amène à dire que l'art. 23, al. 1^{er}, qui comprend les différends visés en premier et troisième lieu par l'art. 13 du Pacte et 36 du Statut, couvre à fortiori les différends moins importants que ces articles visent en quatrième lieu⁹¹. Dans l'affaire « Wimbledon » la Cour a également recours au rapprochement de textes. A son avis, la volonté des auteurs du T. de V. de faciliter par une stipulation d'ordre international, l'accès de la Baltique, et par suite de laisser en tout temps le canal de Kiel ouvert aux navires et bateaux étrangers de toute catégorie, apparaît avec plus de force encore, si l'on rapproche le texte de l'art. 380 des autres stipulations qui ont trouvé place dans la Partie XII. Ce rapprochement complète l'interprétation de l'art. 380, tel qu'elle résulte de sa lettre et de son esprit⁹².

II. *Preuves extrinsèques de la volonté des parties contractantes.*

Les autres procédés auxquels la Cour eut recours pour établir la volonté des Parties contractantes, en dehors du texte à interpréter, sont les suivants. Elle considéra l'attitude des Parties et le mode d'exécution du traité, et examina comment il fut appliqué. Mais ces procédés, d'après la Cour, ne peuvent être employés qu'en ce qui touche les accords ambigus. Dans l'affaire des emprunts serbes elle constata que les contrats d'emprunts n'étaient pas ambigus, mais clairs et précis⁹³. Dans l'affaire de Mossoul, la Cour fait observer que « les faits postérieurs à la conclusion du traité de Lausanne ne peuvent occuper la Cour que pour autant qu'ils sont de nature à jeter de la lumière sur la volonté des Parties telle qu'elle existait au moment de cette conclusion ». Par conséquent, l'attitude des Gouvernements britannique et turc après la signature du traité de Lausanne ne l'intéressa que pour autant qu'elle éclairait les intentions de ces Gouvernements au moment de la conclusion du traité. Dans l'avis sur la compétence des tribunaux de Dantzig, la Cour a

90. A. 9, p. 22.

91. A. 9, p. 23, v. usage du même argument, A. 1, pp. 29-30.

92. A. 1, p. 23.

93. A. 20, p. 38.

également considéré pour établir l'intention des co-contractants, en plus des termes du Beamtenabkommen, la manière dont il a été appliqué ⁹⁴. Dans l'affaire de « Jaworzina » et dans celle du « Monastère de Saint Naoum », la Cour chercha la confirmation de ses conclusions dans l'examen des cartes géographiques. « Les cartes et leurs légendes, dit-elle, n'ont pas une force probante indépendante vis à vis des textes des Traités et des décisions, mais elles confirment d'une manière singulièrement convaincante, les conclusions tirées des documents et de leur analyse juridique » ⁹⁵. Encore faut-il pour que la carte annexée au Traité ait une valeur probatoire qu'elle porte des signatures ou autres marques de son authenticité ⁹⁶.

Les travaux préparatoires. — La Cour n'a recherché l'intention des co-contractants dans les travaux préparatoires (histoire de l'élaboration du texte, de la conférence etc...) que d'une façon subsidiaire. Dans cette attitude on peut, évidemment, voir l'influence des pratiques adoptées en droit anglais. Dans les cas rares où la Cour a examiné les travaux préparatoires, elle le fit pour y découvrir la confirmation des conclusions auxquelles elle était arrivée par d'autres procédés d'interprétation et notamment, au moyen de l'étude du texte lui-même. L'explication de cette attitude du juge à l'égard des travaux préparatoires se trouve d'abord dans le fait que le traité crée une certaine situation objective valant également pour les Etats autres que ceux qui ont signé le traité. Telle est, par ex., la situation en ce qui concerne les stipulations du Traité de Versailles relatives au Canal de Kiel. Ces Etats sont en droit d'ignorer les travaux préparatoires n'ayant pas participé à la conclusion du Traité. En outre dans les Etats démocratiques, les Parlements qui ratifient les traités, connaissent bien le texte, mais non les incidents des négociations diplomatiques ayant accompagné son élaboration.

Voici la jurisprudence de la Cour relative aux travaux préparatoires. Dans l'avis 2, la Cour déclare qu'étant arrivé par l'interprétation du texte même du traité à la conclusion que le travail agricole se trouve compris dans la Compétence de l'O. I. T., il n'y a rien dans les travaux préparatoires (travaux de la Commission de Législation Internationale du Travail) qui puisse l'amener à modifier cette conclusion ⁹⁷. Dans l'avis 10 (échange des populations), la Cour s'abstient de donner un exposé d'ensemble des travaux préparatoires de la Convention de Lausanne du 30 janvier 1923. Elle ne s'y réfère donc

94. B. 15, pp. 17-8 ; B. 2, pp. 38-40.

95. B. 8, p. 33.

96. B. 9, p. 21.

97. B. 2, p. 40.

aux fins de l'avis, que pour autant qu'elle estime indispensable de le faire, au cours de l'examen juridique de la question qui lui est soumise⁹⁸. Dans l'avis 12 (Mossoul), la Cour estime que l'art. 3 § 2 du Traité de Lausanne est en lui-même suffisamment clair. Il lui serait donc inutile de vérifier les conclusions auxquelles elle est arrivée en interprétant cet article, par l'examen des négociations de Lausanne dont une Partie (la Turquie) a fait état dans l'exposé de sa thèse. D'ailleurs, remarque la Cour, les travaux préparatoires sont de peu d'importance car ils se rapportent à la première phase de la Conférence de Lausanne. Or, après l'adoption de l'art. 3 dans la seconde phase, la situation juridique s'est essentiellement modifiée⁹⁹.

Dans l'avis 14 (Commission Européenne du Danube), pareillement la Cour remarque que pour interpréter le Statut définitif du Danube, elle n'a examiné que les termes dont il y a été fait usage et les faits historiques qui l'ont précédé, sans se rapporter aux débats ou projets préliminaires. « La Cour maintient le principe, dit-elle, qu'elle a appliqué dans ses décisions antérieures, savoir qu'afin d'interpréter un texte suffisamment clair en lui-même, il n'y a pas lieu de tenir compte des protocoles d'une conférence qui a élaboré une convention »¹⁰⁰. Un peu plus bas, la Cour ajoute que l'interprétation basée sur le sens naturel d'un texte ne saurait être modifiée par les conclusions qui se dégagent des travaux préparatoires. D'ailleurs, en l'espèce, les deux voies conduisaient aux conclusions concordantes¹⁰¹. La Cour a fait des observations analogues également dans l'affaire « Lotus »¹⁰².

III. *Interprétation authentique*

Dans l'avis 8 (affaire de Jaworzina) la Cour donne une réponse à la question si l'organe international à qui incombe l'accomplissement d'un acte, a également compétence pour l'interpréter. La Cour procède de l'idée que celui qui a le pouvoir de modifier ou de supprimer une règle, a aussi le pouvoir pour l'interpréter. Il est établi que pour qu'un arbitre puisse interpréter sa décision, il faut qu'il y ait un consentement formel de toutes les Parties à l'accord. Dans l'affaire de Jaworzina il a été prétendu que la Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920 a été authentiquement interprétée par une lettre postérieure émanant de la même Conférence, conformément à la règle « ejus est interpretare legem cujus condere ». La Cour pensa que cette

98. B. 10, p. 16.

99. B. 12, p. 23.

100. B. 14, p. 28.

101. B. 14, p. 31.

102. A. 10, pp. 16-17, aussi A. 23, p. 30.

103. B. 8, pp. 37-8.

règle n'était pas applicable en l'espèce car la Conférence des Ambassadeurs n'avait pas conservé le pouvoir de modifier ou de supprimer la décision dont il s'agissait. Dans son avis la Cour a émis cette idée intéressante « qu'on ne saurait accorder une valeur décisive à l'opinion des auteurs d'un texte, lorsque cette opinion, postérieure à la rédaction du texte en question, est en contradiction avec celle qu'ils avaient émise à ce moment ¹⁰⁴.

L'art. 60 du Statut de la Cour, apporte une dérogation aux principes sur l'interprétation authentique, tels qu'ils ont été exposés plus haut. Il résulte de ses termes qu'il donne compétence à la Cour en matière d'interprétation de ses décisions même sur la base d'une demande unilatérale. « En cas de contestation sur le sens et la portée de l'arrêt, dit-il, il appartient à la Cour de l'interpréter à la demande de toute partie ». Cet article fut invoqué dans les demandes d'interprétation de l'arrêt 3 (Interprétation du Traité de Neuilly, art. 179 annexe § 4) et des arrêts 7 et 8 (Usine de Chorzow). Dans le premier cas, la Cour déclara qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la demande du Gouvernement hellénique, tendant à obtenir une interprétation authentique de l'arrêt du 12 septembre 1924, car cette demande dépassait les limites de l'arrêt à interpréter. Dans l'arrêt 11, la Cour établit que la demande en interprétation peut porter sur un passage dans les motifs aussi bien que sur le dispositif de l'arrêt ¹⁰⁵.

104. B. 8, p. 37, 8. V. aussi B. 11 p. 31 et B. 14 p. 32 et sq.

105. A. 4, p. 7; A. 13, p. 14. (L'arrêt 3 fût donné sur la question de savoir, si le § 4 de l'Annexe à l'art. 179 du Traité de Neuilly autorisait des réclamations pour des actes commis hors du territoire bulgare, tel qu'il existait avant le 11 octobre 1915, pour des dommages subis par les réclamants non seulement dans leurs biens, droits et intérêts, mais encore dans leur personne. A. 3 p. 5. L'arrêt 4 dût préciser, si les réclamations mentionnées n'étaient payables que sur les avoirs bulgares se trouvant en territoire grec.

CONCLUSION

Arrivés au terme de cette longue étude de la jurisprudence de la Cour il convient d'en tirer les enseignements qu'elle comporte. On s'était efforcé au fur et à mesure de la progression de l'exposé, à propos de chaque chapitre de notre plan, de faire ressortir les idées qui ont inspiré les solutions données par la Cour aux graves problèmes qui se posaient devant elle. Il serait oiseux d'y revenir. Il suffit de se borner à quelques observations d'ordre général.

On a insisté dans l'introduction sur l'importance de l'oeuvre magistrale accomplie par la Cour ; activité rendue possible grâce à la solidité et à la souplesse de son organisation judiciaire, calquée sur celle des tribunaux nationaux. Il fut signalé que le caractère de cette oeuvre est nettement judiciaire et juridique, comme l'ont voulu les rédacteurs du Statut de la Cour. Il est actuellement manifeste que c'est dans le sens de renforcement et de l'affermissement de ce caractère judiciaire que sont dirigés les efforts conjugués des hommes éminents qui sont ses juges, et des représentants des Etats, Parties à son Statut, qui furent ou qui peuvent être amenés à confier à cette haute juridiction la connaissance de leurs différends.

Depuis 1931, date où notre étude s'arrête, un nombre considérable de différends a été soumis à la Cour dont certains sont d'une réelle gravité et exposent l'avenir et les destinées mêmes des Etats en cause et ceux du monde entier (ex. Avis sur l'Anschluss)¹⁰⁶. La Cour les a tous tranchés dans un esprit de haute impartialité et sagesse, qui caractérise toutes ses décisions, et qu'on a pu apprécier en parcourant cet ouvrage. Il est difficile et hasardeux, dans l'état d'instabilité politique et économique actuelle du monde, de faire des pronostics sur la nature et le caractère des problèmes aux règlements desquels la Cour sera occupée, et le sens dans lequel s'orientera sa jurisprudence. Toutefois sans trop de témérité, il semble possible, d'ores et déjà, de considérer comme acquis que l'ajustement des intérêts de l'Europe Orientale occupera une place importante dans le rôle de ses sessions.

106. A-B 41.

Il est à souhaiter que les Etats non Européens profitent pareillement de la puissante institution de justice et de paix, mise avec tant de bonne volonté à leur disposition, pour leur propre bien et celui de l'humanité tout entière ; que les Etats qui se tiennent encore à l'écart de l'organisation judiciaire internationale, installée à La Haye, s'évertuent à rechercher les modalités rendant possible leur participation à cette organisation par l'adhésion au Statut de la Cour, en l'aidant, ainsi à triompher de l'anarchie des souverainetés et à faire prevaloir dans les rapports internationaux l'idée du droit, dont la propagation doit constituer l'idéal de toute nation civilisée. Car il est actuellement établi, que la paix du monde et le rôle de la Cour, qui s'est avéré si efficace dans son maintien dans maintes occasions critiques sont fonction de l'expansion que cette idée prendra dans les jours à venir.

Nous avons indiqué dans le chapitre correspondant l'inanité des efforts en vue de distinguer les litiges juridiques des politiques, et montré que les caractéristiques de ces derniers étaient d'ordre surtout psychologique. Par conséquent, *tout* litige où il y a une opposition d'intérêts, renferme en lui des éléments juridiques et peut recevoir ainsi un règlement judiciaire.

Il incombe à la Cour cette mission délicate de dégager dans les divergences qui se produisent entre Etats ces éléments juridiques du conflit que l'opposition de leurs intérêts et les passions politiques contribuent à obscurcir. Cette oeuvre de discrimination donnera à l'exercice de la justice un champ plus vaste.

D'autre part, l'activité de la Cour, en développant et précisant le droit des gens facilitera la tâche de codification qui a été déjà, à l'ordre du jour de plusieurs conférences internationales. C'est sous ce rapport que le rôle du juge international s'avère des plus utiles et efficaces.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu le Président,
A. de LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I. *Les publications de la Cour Permanente de Justice Internationale.* Société d'éditions A.-W. Sijthoff Leyde, Hollande.

Série A. — *Recueil des arrêts et ordonnances*, nos 1-24.

— B. — *Recueil des avis consultatifs*, nos 1-18.

— C. — Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs, nos 1-19. 5°.

— D. — Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour :

Statut, Règlement et autres textes constitutionnels ou réglementaires, n° 1, (2^e édition.)

Préparation du Règlement de la Cour, n° 2.

Revision du Règlement de la Cour, n° 2 (*Addendum*)

Collection des textes gouvernant la compétence de la Cour, nos 3-5.

Série E. — *Rapports annuels*, nos 1-6.

— F. — *Index général des publications de la Cour*, n° 1.

Documents présentés au Comité de juristes et relatifs à des projets déjà existants pour l'établissement d'une C.P.J.I.

Procès-verbaux des séances du Comité de juristes (16 juin-24 juillet 1920) avec annexes (Abr. : P.-V. C.d.J.).

Documents relatifs aux mesures prises par le Conseil de la S.d.N. et à l'adoption par l'Assemblée du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale (Abr. : Documents.)

Actes de la Conférence des États signataires du Protocole de signature du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, tenue à Genève du 1^{er} au 23 septembre 1926.

II. Publications de la Société des Nations

Journal officiel de la Société des Nations.

Actes des Assemblées (séances plénières et séances des commissions) de la S. d. N.

Recueil des Traités de la S.d.N.

Résumé mensuel des travaux de la S.d.N.,

(Années et volumes cités au texte).

III. Livres et monographies.

BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 11^e éd., Paris, 1926.

BUSTAMANTE Y SIRVEN (A.-S. de). — *La Cour Permanente de Justice Internationale*, Tr. P. Goulé, Sirey, Paris, 1925.

CUCHE. — *Précis de procédure civile et commerciale*. Dalloz, Paris.

CARRÉ DE MALBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, Paris, 1920.

DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, 1927.

FACHIRI (A.-P.). — *The Permanent Court of International Justice (its constitution, procedure and work)*, Oxford University press, London, 1925.

FARAG (W.-M.). — *L'intervention devant la C.P.J.I.*, Paris, 1927.

FAUCHILLE (P.). — *Traité de droit international public*, 8^e éd., Rousseau, Paris, 1922.

FRANQUEVILLE (B. de). — *L'œuvre de la Cour Permanente de Justice Internationale* (2 tomes), Éd. internat., Paris, 1928.

LAMMASCH (H.). — *Die Rechtskraft Internationaler Schiedssprüche*, Publications de l'Institut Nobel Norvégien, t. II,

- LÖKEN-HAAGEN. — *The United States of the world*, Stockholm, 1916.
- MAGYARY (G. de). — *La juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale*, éd. internat., Paris, 1928.
- *Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde*. Verl. Liebmann, Berlin, 1922.
- OTTLIK (G.). — *Annuaire de la Société des Nations*, Genève, 1927-1931.
- PHILIPSE (A.-H.). — *Les fonctions consultatives de la C.P.J.I.*, Genève, 1928, Payot.
- *Le rôle du Conseil de la S.d.N. dans le règlement pacifique des différends internationaux*, Nijhoff, La Haye, 1929.
- POLITIS (N.). — *La Justice internationale*, Lib. Hachette, Paris, 1924.
- *Les nouvelles tendances du droit international*, Lib. Hach., Paris, 1927.
- RALSTONE (J.-H.). — *The law and procedure of international tribunals*. Stanford University Press. California, 1926.
- SPIROPOULOS (J.). — *Théorie générale du droit international*, Paris, 1930.
- *Die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Völkerrecht*, Kiel, 1928.
- STRUPP. — *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin und Leipzig, 1924.
- VERDROSS (A.). — *Die Verfassung der Völkerrechts gemeinschaft*, Wien und Berlin, 1926.
- WEHBERG (H.). — *Das Problem eines inter, nationalen Staatsgerichtshofes*, München und Leipzig, 1912.

IV. (Cours, Faculté de droit de Paris, Académie de droit international de La Haye.)

- BASDEVANT (J.). — *La jurisprudence internationale*, C.F.D., 1929-1930 (notes personnelles).
- *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités*, *Recueil des Cours de La Haye*, 1926, t. V.
- BUSTAMANTE Y SIRVEN (A.-S. de). — *Cour Permanente de Justice Internationale*, Conférence, La Haye, août, 1923.
- ERLICH (L.). — *L'interprétation des traités*, R.C.H., 1928, t. IV.
- HUDSON (M.-O.). — *Les avis consultatifs de la C.P.J.I.*, R.C.H., 1925, t. III.
- LAPRADELLE (A. de). — *La Société des Nations*, C.F.D., 1929-1930 (notes personnelles).
- LIMBURG. — *L'autorité de la chose jugée des décisions des juridictions internationales*, R.C.H., 1929, t. V.
- MANDELSTAM (A.). — *La conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil de la S.d.N.*, R.C.H., 1926, t. IV.
- POLITIS (N.). — *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, R.C.H., 1925, t. I.
- SALVIOLI (G.). — *La jurisprudence de la C.P.J.I.*, R.C.H., 1926, t. II.
- SCHINDLER D.). — *Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la S.D.N.*, R.C.H., 1928, t. V.
- SÉFÉRIADÈS (S.). — *L'échange des populations*, R.C.H., 1928, t. IV.
- VERDROSS (A.). — *Règles générales du droit internationales de la paix*, R.C.H., 1929, t. V.
- VISSCHER (Ch. de). — *Les avis consultatifs de la C.P.J.I.*, R.C.H., 1929, t. I.

V. Thèses de droit.

- BEUVE-MÉRY (M.). — *La compétence consultative de la C.P.J.I.*, Pédone, Paris, 1926.
- BONVALOT (G.). — *Les avis consultatifs de la C.P.J.I.*, Pichon, Paris, 1925.
- CANONNE (G.). — *Essai de droit pénal international. L'affaire du Lotus*, Sirey, Paris, 1929.
- CROZAT. — *La constitution de la Pologne et de Dantzig*, Toulouse, 1923.
- GIDEL (G.). — *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1924.
- GRALINSKY (Z.). — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S.d.N.*, Pédone, Paris, 1925.
- KULSKY (L.). — *Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la S.D.N.*, 1918-1926. Paris, 1927.
- LEVESQUE (G.). — *La situation internationale de Dantzig*, Paris, 1924.
- ROUSSEAU (Ch.). — *La compétence de la S.D.N. dans le règlement des conflits internationaux*, Pédone, Paris, 1927.

VI. Articles des revues.

- PRUDHOMME (André). — Les emprunts des États brésilien et serbe devant la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye, *Journal du Droit international*, 1929.
- BAKER (P.-J.). — The obligatory jurisdiction of the Permanent Court of International Justice, *British Year-Book of International Law*, 1925.
- BECKETT (W.-A.). — Decisions of the P.C.J.I. on points of Law and Procedure of general Application. *B.I.B.I.L.*, 1930.
- BLOCISZEWSKY (J.). — De la compétence de la C.P.J.I., *Revue générale de droit international public*, 1922.
- BORCHARD (E.-M.). — The Mavrommatis concessions cases, *American Journal of International Law*, 1925.
- BOREL (Eugène). — The United states and the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1923.
- BOREL (E.) et POLITIS (N.). — Rapport sur l'extension de l'arbitrage obligatoire et la Composition de la C.P.J.I., *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1927.
- BOURQUIN (Maurice). — La Cour de justice internationale, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1921.
- BRIGGS (H.-W.). — L'avis consultatif n° 12 de la C.P.J.I. dans l'affaire de Mossoul », *R.D.I.L.C.*, 1927.
- BROWN (Ph.-M.). — Arbitrage et justice, *R.D.I.L.C.*, 1924.
- BROWN (M.) et POLITIS (N.). — La classification des conflits comportant un règlement judiciaire, *A.J.D.I.*, 1922.
- BURCKARDT (W.). — L'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, *R.D.I.L.C.*, 1930.
- CASSIN (R.). — La revision du Statut de la C.P.J.I., *R.G.D.I.P.*, 1929.
- CASTBERG (F.). — La Compétence de la S.D.N. concernant le règlement des différends internationaux, *R.D.I.L.C.*, 1922.
- La compétence des tribunaux internationaux, *R.D.I.L.C.*, 1925.
- CHKLAVER (G.). — La question de Dantzig, *Revue de droit international*, 1928.
- CORBETT (P.-E.). — What is the League of Nations, *B.I.B.I.L.*, 1924.
- DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE. — Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux, *R.G.D.I.P.*, 1929.
- DE LANNOY (Ch) — Le règlement de la question de Dantzig, *R.D.I.L.C.*, 1921.
- DONNEDIEU DE VABRES. L'affaire du « Lotus » et le droit pénal international, *R.D.I.*, 1928.
- ERICH (R.). — La question de la Carélie Orientale soumise pour avis à la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.* 1922.
- Quelques observations sur le caractère juridique des avis consultatifs et les conditions requises pour une demande d'avis, *R.D.I.L.C.*, 1928.
- FISCHER WILLIAMS (Sir J.). — Affaire du « Lotus ». Trad. J.-Ch. Rousseau. *R.G.D.I.P.*, 1928.
- FOUQUES-DUPARC (J.). — L'état de la protection des minorités à la veille de la 4^e Assemblée de la S.d.N., *R.D.I.L.C.*, 1923.
- Le développement de la protection des minorités, *R.D.I.L.C.*, 1926.
- GALLUS. — L'Acte général d'arbitrage, *R.D.I.L.C.*, 1930.
- GARNIER-COIGNET. — Procédure judiciaire et procédure arbitrale, *R.D.I.*, 1930.
- GENET (R.). — L'affaire des emprunts serbes et brésiliens devant la C.P.J.I., *R.G.D.I.P.*, 1929.
- GIDEL (G.). — L'arrêt 7 de la C.P.J.I., *R.D.I.*, 1927.
- La ville libre de Dantzig et l'État Polonais, *R.D.I.*, 1928.
- GIRAUD (E.). — De la valeur et des rapports des notions de droit et de politique dans l'ordre international, *R.G.D.I.P.*, 1922.
- GORGÉ (C.). — L'évolution de la conciliation internationale, *R.D.I.L.C.*, 1926-1927.
- GRUNEBaum-BALLIN. — De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S.d.N., *R.D.I.L.C.*, 1921.
- GUERREAU (M.). — L'organisation permanente de travail. Sa compétence en matière agricole, *R.G.D.I.P.*, 1922.

- HAJNAL (H.). — La Commission européenne du Danube et le dernier avis consultatif de la Cour, *R.D.I.L.C.*, 1928.
- HAMMARSKJÖLD (A.). — Le règlement de la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1922.
 — Le règlement révisé de la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1927.
 — La C.P.J.I. à la 9^e session de l'Assemblée de la S.D.N., *R.D.I.L.C.*, 1928.
 — The early work of the Permanent Court of International Justice, *Harvard Law Review*, vol. 36, 1923, Avril.
 — Extension de l'arbitrage obligatoire et la compétence obligatoire de la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.* 1928.
- HOSTIE (J.). — Le rôle de la S.d.N. en matière de communications et de transcrit, *R.D.I.L.C.* 1921.
 — Différends justiciables et non justiciables, *R.D.I.L.C.*, 1928.
- HUDSON (M.-O.). — The first year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1923.
 — The second year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1924.
 — The third year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1925.
 — The fourth year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1926.
 — The fifth year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1927.
 — The sixth year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1928.
 — The seventh year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1929.
 — The eighth year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1930.
 — The ninth year of the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1931.
 — The Advisory opinions of the P.C.I.J., *Bulletin of International Conciliation*, 1925.
 — The work of the P.C.I.J., during four years, *Bulletin of the World Peace Foundation*, Boston, vol. IX, n° 2, 1926.
 — The World Court (1922-1928). *The year-book of the P.C.I.J.*, World Peace Foundation, Boston, 1928.
- HUDSON (M.-O.). — The American Reservations and the P.C.J.I., *A.J.I.L.*, 1928.
 — The Geneva Protocol, *Foreign Affairs*, t. III, 1924-1925.
- HURST (C. J.-B.). — Interpretation of art. 15, § 8 of the covenant of the League of Nations. Matters solely within the jurisdiction of the State, *B.I.B.I.L.*, 1923-1924.
- HYDE (C.-C.). — The interpretation of treaties by the P.C.I.J., *A.J.I.L.*, 1930.
- INNOXIOUS. — L'adhésion des E.U. au Protocole de signature du Statut de la Cour, *R.D.I.L.C.*, 1929.
- JELPH (E.-A.). — Justiciable disputes. Transactions of the Grotius Society, vol. 7, 1922.
- KRAUS (H.). — La C.P.J.I. et les E.U.A., *R.D.I.L.C.*, 1926.
- LA GROTTE (M. de). — La Cour Permanente de Justice Internationale en 1925, *R.D.I.L.C.*, 1926.
 — « Les affaires traitées par la C.P.J.I., pendant la période 1926-1928, *R.D.I.L.C.*, 1929.
- LALOUËL (H.). Les conceptions politiques de la S.D.N. et l'élaboration du Pacte, *R.G.D.I.P.*, 1922.
- LAPRADELLE (A. de) et NEGULESCO. — Nature juridique des A.C. de la C.P.J.I., leur valeur et leur portée en droit international, *A.I.D.I.*, 1929, t. I^{er}.
- LEARNED (H. Barrett). — Les États-Unis et la C.P.J.I., *R.D.I.*, 1928.
- LE FUR (L.). — L'affaire de Mossoul, *R.G.D.I.P.*, 1926.
 — L'arbitrage obligatoire en droit international, *Mélanges*, A. Pillet, t. I.
 — Litige au sujet de la compétence des tribunaux dantzikois, *R.G.D.I.P.*, 1928.
 — La délimitation de la compétence de la S.d.N., *Mélanges Hauriou*, 1929.
- LODER. — The P.C.I.J. and Compulsory Jurisdiction, *B.I.B.I.L.*, 1921-1922.
 — La différence entre l'arbitrage international et la justice internationale, *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, t. IX, 1923.
- MAKOWSKI (J.). — La situation juridique du territoire de la ville libre de Dantzig, *R.G.D.I.P.*, 1923.
- MALCOLM (M.-L.). The free city of Dantzig, *B.I.B.I.L.*, 1924.
- MARIOTTE (P.). — Les problèmes juridiques soulevés par l'absence des E.U. à la S.d.N., *R.D.I.*, 1928.
- MILLOT (A.). — Le mandat anglais pour l'Irak, *R.G.D.I.P.*, 1925.
- MORELLET (J.). — La C.P.J.I., *Répertoire de droit international* (Lapradelle, A. de, et Niboyet, J.-P.), t. V, Rec. Sirey.
- NAIR (A. Mac). — The Council's Request for an Advisory opinion from the P.C.I.J., *B.I.B.I.L.*, 1926.

- NEGULESCO (D.). — La jurisprudence de la C.P.J.I., *R.G.D.I.P.*, 1926.
- NOEL-HENRI. — Le « Lotus » à la Cour de La Haye, *R.D.I.*, 1928.
- PHILIPSE (A.-H.). — » Quelques réflexions sur les récentes discussions relativement à la protection des minorités, *R.D'I.L.C.*, 1929.
- La C.P.J.I. et les élections de 1930, *R.D.I.L.C.*, 1930.
- PHILLIMORE (D.-C.L. lord). — Rapport sur la C.P.J.I. (tr. M. le Pr. A. Rollin), *A.I.D.I.*, 1921.
- PIC (P.). — Le régime du mandat d'après le Traité de Versailles. Son application dans le Proche-Orient. Mandats français en Syrie, anglais en Palestine et Mésopotamie, *R.G.D.I.P.*, 1923.
- PICCONI (G.). — Le Statut international de Dantzig, *R.G.D.I.P.*, 1923.
- POLITIS (N.). — Les accords de Locarno, *R.D.I.L.C.*, 1925.
- How the World Court has functioned, *Foreign Affairs*, vol. IV, 1925-1926.
- POLLOCK (Sir F.). — The P.C.I.J., *B.I.B.I.L.*, 1926.
- RAESTAD (A.). — Le projet du Comité des juristes concernant la revision du Statut de la C.P.J.I., *R.D.I.*, 1929.
- RAPISARDI-MIRABELLI (A.). — La classification des traités internationaux, *R.D.I.L.C.*, 1923.
- REDSLOB (R.). — Le statut international de Dantzig, *R.D.I.L.C.*, 1926.
- RICHARDS (Sir H. E.). — The jurisdiction of the P.C.I.J., *B.I.B.J.L.*, 1921-1922.
- RIPERT (G.). — L'organisation des communications et du transit et la S.d.N., *J.D.I.*, 1925.
- ROLLIN (H.). — Le système des mandats coloniaux, *R.D.I.L.C.*, 1920.
- ROOT (E.). — The constitution of an International Court of Justice, *A.J.I.L.*, 1921.
- ROUGIER (A.). — La 1^{re} Assemblée de la S.d.N., *R.G.D.I.P.*, 1921.
- RUNDSTEIN (S.). — La justice internationale et la protection des intérêts privés, *R.D.I.L.C.*, 1929.
- RUSÉ (R.). — Le différend franco-britannique au sujet des décrets de nationalité à Tunis et au Maroc (zone française), *R.D.I.L.C.*, 1923.
- L'affaire du « Lotus », *R.D.I.L.C.*, 1928.
- RUSTEM-BEJ (A.). — The future of the œcumenical Patriarchate, v. 3, *Foreign Affairs*, 1924-1925.
- RODDEN (A.-A.). — La compétence de la Cour Permanente. Les observations Kellogg, *R.D.I.L.C.*, 1931.
- SALVIOLI (G.). — Les rapports entre le jugement sur la compétence et celui sur le fond dans la jurisprudence internationale, *R.G.D.I.P.*, 1929.
- SCELLE (G.). — L'arrêt du 10 janvier 1927 du T.A.M., roumano-hongrois dans les affaires dites agraires, et le droit international, *R.G.D.I.P.* 1927.
- SIBERT (M.). — La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925, *R.G.D.I.P.*, 1925.
- SOTTILE (A.). — La limite de la compétence du Conseil de la S.d.N. aux termes de l'art. 11 du Pacte de la S.d.N. et le conflit roumano-hongrois au sujet des optants hongrois. *Revue de droit international des sciences diplomatiques et politiques*, 1927.
- SPIROPOULOS. — Nicht anerkannte Staaten und Regierungen vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof, *R.D.I.S.D.P.*, 1927.
- TÉNÉKIDÈS (C.-G.). — Le Statut des minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques, *R.G.D.I.P.*, 1924.
- L'expulsion du Patriarche œcuménique et le conflit gréco-turc, *R.G.D.I.P.*, 1925.
- La compétence de la C.P.J.I., en matière de la procédure consultative, *R.G.D.I.P.*, 1926.
- Exception de litispendance devant les organismes internationaux, *R.G.D.I.P.*, 1929.
- Les litiges entre États et particulières devant la Cour internationale de La Haye, *R.D.I.L.C.*, 1930.
- L'avis consultatif n° 17. L'affaire des communautés gréco-bulgares, *R.D.I.L.C.*,* 1931.
- TRAVERS (M.). — La Cour Permanente de Justice Internationale, *R.G.D.I.P.*, 1925.
- La C.P.J.I. et les intérêts privés, *J.D.I.*, 1925.
- L'affaire du « Lotus », *R.D.I.L.C.*, 1928.

- VERZIJL (J.-H.-V.). — La classification des différends internationaux et la nature du litige anglo-turc relatif au vilayet de Mossoul, *R.D.I.L.C.*, 1925.
— L'affaire du « Lotus » devant la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1928.
- VINEUIL (P. de). — Les résultats de la 3^e session de la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1923.
— Les leçons du 4^e avis consultatif de la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1923.
— L'affaire de Jaworzina devant la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1924.
— Les décisions de la 5^e session ordinaire de la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1925.
— Rôle nouveau que le Protocole de Genève attribue à la Cour, *Rivista di diritto internazionale*, 1925.
— La C.P.J.I., en 1929, *R.D.I.L.C.*, 1930.
- VISSCHER (Ch. de). — La procédure de conciliation devant la S.d.N., *R.D.I.L.C.*, 1923.
— L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec, *R.D.I.L.C.*, 1924.
— La S.d.N., et l'O.I.T., Interprétation de l'art. 387 du T.d.V., *R.G.D.I.P.*, 1925.
- VISSCHER (Ch. de). — Justice et médiation internationale, *R.D.I.L.C.*, 1928.
— Unité d'État et revendications minoritaires, *R.D.I.L.C.*, 1930.
- WEHBERG (H.). — L'Amérique et la C.P.J.I., *R.D.I.L.C.*, 1930.
*** *La revision du statut de la C.P.J.I.*, 1929.
-

ABREVIATIONS

- A.C.* — Avis consultatif.
B.I.T. — Bureau International du Travail.
C.C.T.C.T. — Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit.
C.d.A. — Conférence des Ambassadeurs.
C.E.D. — Commission Européenne du Danube.
C.I.O. — Commission Internationale de l'Oder.
C.I.T. — Conférence Internationale du Travail.
C.M.E. — Commission Mixte d'Échange.
C.P.J.I. — Cour Permanente de Justice Internationale.
E.U.A. États-Unis d'Amérique.
H.C. — Haut-Commissaire.
O.I.T. — Organisation Internationale du Travail.
T.A.H.S. — Tribunal arbitral haut-silésien.
T.A.M. — Tribunal arbitral mixte.
T.M. — Traité des Minorités.
T.V. — Traité de Versailles.
V.l. — Ville libre de Dantzig.
-

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

Circonstances ayant favorisé la création de la Cour et déterminé son succès	1
PLAN.....	10

PREMIERE PARTIE

LA PLACE DE LA COUR DANS LA S. D. N.

<i>Chapitre premier.</i> — La place de la Cour dans le système de règlement pacifique des différends internationaux, institué par la S.D.N.	15
<i>Chapitre II.</i> Quelques aspects de la collaboration de la Cour et de la S.D.N.....	32
<i>Chapitre III.</i> — Le Conseil d'après la jurisprudence de la Cour (Affaire de Mossoul Écoles minoritaires en Haute-Silésie polonaise; Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc; Statut de la Carélie Orientale)	40

DEUXIEME PARTIE

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA COUR

<i>Chapitre premier.</i> — L'Universalité de la Cour.....	59
<i>Chapitre II.</i> — Les caractéristiques judiciaires de la Cour, d'après le Statut	62
<i>Chapitre III.</i> — Les caractéristiques judiciaires de la Cour, d'après sa jurisprudence.	69
<i>Chapitre IV.</i> — Traits qui caractérisent la Cour en tant que juridiction internationale	73
<i>Chapitre V.</i> — Caractéristiques qui rapprochent la Cour des Tribunaux d'arbitrage (Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex).....	80
<i>Chapitre VI.</i> — La fonction consultative	94
<i>Chapitre VII.</i> — L'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions de la Cour	105
<i>Chapitre VIII.</i> — Effet de la décision de la Cour vis-à-vis des Etats tiers (Relativité de la chose jugée).....	109

TROISIEME PARTIE

LA COMPÉTENCE DE LA COUR PERMANENTE..... 113**TITRE PREMIER. — LA COMPÉTENCE^o RATIONE MATERIAE**

- Chapitre premier.* — Fondement et caractéristiques de la juridiction de la Cour (zones ranches de la Haute-Savoie et du pays de Gex) 117
- Chapitre II.* — Compétence en vertu des traités et conventions, ... 123
- Chapitre III.* — La compétence facultative et la compétence obligatoire de la Cour Permanente. (Jaworzina, Monastère de Saint-Naoum, Mossoul, dénonciation du Traité sino-belge) 125
- Chapitre IV.* — Dernier alinéa de l'art. 36 du Statut. (Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise. Concessions Mavrommatis en Palestine, « Wimbledon ») 145

TITRE II. — LA COMPÉTENCE^o RATIONE PERSONAE » (LES ÉTATS, LES ORGANISATIONS L'INDIVIDU).

- Chapitre premier.* — États admis à ester devant la Cour 169
- Chapitre II.* — Dépôt de la déclaration et participation aux frais des États non-membres de la S.D.N. (Statut de la Carélie Orientale, Mossoul) 175
- Chapitre III.* — La procédure minoritaire (colons allemands en Pologne, Acquisition de la nationalité polonaise) 186
- Chapitre IV.* — La ville libre de Dantzig. (Le service postal polonais à Dantzig ; Réclamations des fonctionnaires ferroviaires dantziqois passés au service polonais (compétence des tribunaux de Dantzig) ; question de l'entrée de Dantzig, dans l'O.I.T.). 196
- Chapitre V.* — Les organisations internationales 228
- Chapitre VI.* — Organisation internationale du travail. (Désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la 3^e session de la C.I.T. Compétence de l'O.I.T. pour la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture. Compétence de l'O.I.T. pour organiser et développer les moyens de production agricole ; Compétence de l'O.I.T. pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron) 234
- Chapitre VII.* — Commissions fluviales internationales. (Compétence de la C. E. D. entre Galatz et Braila. Juridiction territoriale de la C.I.O.) 247
- Chapitre VIII.* — Les Commissions mixtes. (Échange des populations greco-turques. Expulsion du Patriarche œcunémique. Interprétation de l'Accord d'Athènes du 1^{er} déc. 1926, (art. IV Protocole final) ; « les communautés », gréco-bulgares) ... 255
- Chapitre IX.* — La situation de l'individu vis-à-vis de la Cour 263
- Chapitre X.* — Le droit des États de prendre fait et cause pour leurs nationaux. (Concessions Mavrommatis en Palestine. Emprunts serbes et brésiliens contractés en France ; certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise). 267
- Chapitre XI.* — La succession d'États (intérêts allemand en Haute-Silésie polonaise ; Colons allemands en Pologne) 288
- Chapitre XII.* — Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine 298

TITRE III. — COMPÉTENCE « RATIONE LEGIS » (Étude de l'art. 38 du Statut)	
(« Lotus ». Compétence de la C.E.D. entre Galatz et Braïla)	313

QUATRIÈME PARTIE

INTERPRÉTATION DES TRAITÉS..... 341

<i>Chapitre premier.</i> — Théorie générale des traités. (Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex)	344
--	-----

<i>Chapitre II.</i> — Procédés techniques d'interprétation. (Interprétation du Traité de Neuilly, art. 179. Ann. § 4).....	357
--	-----

CONCLUSION	373
------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	375
---------------------	-----

ABREVIATIONS	381
--------------------	-----

IMPRIMERIE SPÉCIALE
— DE L'ABEURS —

F. BOISSEAU
34, rue du Taur, TOULOUSE

